

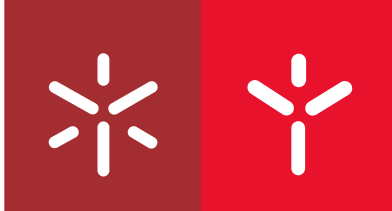


**A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COM
REFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS**
**Dos Alvores da Nacionalidade à Atual Lei
das Finanças Locais**

António Antunes Ramalho

Universidade do Minho
Escola de Direito





Universidade do Minho
Escola de Direito

António Antunes Ramalho

**A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COM
REFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS**
**Dos Alvores da Nacionalidade à Atual Lei
das Finanças Locais**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Tributário e Fiscal

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

abril de 2017

Nome: António Antunes Ramalho

Endereço electrónico: aaramalho@sapo.pt

Número do Bilhete de Identidade: 3539132

Título dissertação: A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COM REFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS. Dos Alvores da Nacionalidade à
Atual Lei das Finanças Locais

Orientador: Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

Ano de conclusão: 2017

Designação do Mestrado: Mestrado em Direito Tributário e Fiscal

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE
INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE
COMPROMETE;

Universidade do Minho, / /

Assinatura: _____

À memória dos meus pais.

À minha mulher, Maria do Rosário.

Às minhas irmãs e irmão.

Agradecimentos

Ao apresentar esta dissertação, não posso deixar de registar alguns merecidos agradecimentos. Tanto em termos institucionais, como pessoais.

Em primeiro lugar, à Escola de Direito da Universidade do Minho, onde fiz a pós graduação em Direito Tributário e Fiscal e onde me vou submeter a prestação de provas de mestrado.

Em segundo lugar, ao meu orientador, Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha, pelos ensinamentos, acompanhamento, disponibilidade e incentivo sempre dispensados.

Por último, e fora das paredes da academia, ao Dr. José Abílio Pereira Coelho pelo incentivo e pela bibliografia disponibilizada, ao Dr. Belarmino Marques Dias e à minha irmã Maria Amélia pela revisão do texto, sendo da minha exclusiva responsabilidade o registo de quaisquer gralhas, erros ou insuficiências. Ao Dr. Tiago Coelho, pela preciosa e prestimosa ajuda em termos da sua paginação e ordenamento.

Braga, abril de 2017.

Resumo

Com a presente dissertação, visamos obter uma melhor compreensão do sistema de financiamento das autarquias locais, mormente dos municípios, no âmbito da justa repartição dos rendimentos entre o Estado e as demais entidades públicas, nos termos prescritos pelo n.º 1, do art.º 103.º, da CRP. No fundo, vamos procurar saber em que consistem e como atuam os mecanismos perequativos, tanto na sua dimensão vertical como horizontal.

Para tanto, partiremos da configuração dos concelhos nos primórdios da nacionalidade e analisaremos a sua evolução e desenvolvimento ao longo dos séculos, registando os avanços e recuos observados em termos da sua autonomia e os reflexos daí decorrentes, sob o ponto de vista tributário.

Iremos olhar com alguma atenção para o período Liberal e para as reformas legislativas de MOUZINHO DA SILVEIRA, tanto em termos de organização administrativa, como em termos da pretensa autonomia financeira dos municípios, com especial enfoque no sistema de tributos e impostos, à luz da velha querela entre tributação direta e tributação indireta.

Não deixaremos de analisar o período histórico correspondente à 1.ª República e de nos debruçarmos sobre as consequências económicas e sociais a que a entrada do País na 1.ª Grande Guerra nos conduziu, com o elevado nível de depauperamento do Estado e das populações daí resultante.

Também o Estado Novo irá merecer a nossa atenção, cuja afirmação e desenvolvimento procuraremos seguir, sem descuidar as relações entre o poder estadual e o poder local, nomeadamente em termos da sua autonomia ou dependência, desde logo financeira, por via da concessão de eventuais subvenções ou de outros instrumentos contributivos.

Chegados a Abril de 1974, centraremos a nossa atenção nos mecanismos perequativos e no seu modo de funcionamento, com vista a indagarmos da sua justeza, a partir dos resultados obtidos, observados estes no contexto da sua aplicação à realidade dos diferentes entes infraestaduais. Tal exercício, ajudar-nos-á a perceber até que ponto as situações de dificuldades financeiras ou de rutura financeira de alguns municípios, radicam mais em debilidades estruturais que lhe são próprias, ou numa gestão menos cuidada e rigorosa dos recursos disponíveis. Por fim, apresentaremos as nossas sugestões em jeito de contributo para o enriquecimento qualitativo do poder local.

PALAVRAS-CHAVE: Perequação Financeira; Autonomia Financeira; Mecanismos Perequativos; Poder Local.

Abstract

With this dissertation, we seek to obtain a better understanding of the financing system of the local autarquies, mostly the municipalities, in the context of the fair distribution of income between the State and other public entities, under the terms prescribed by the first item of the article 103 of the CRP. Essentially, we will try to find out what the perequation mechanisms are and how they work, both in their vertical and horizontal dimensions.

To do so, we will start from the configuration of the counties in the beginnings of nationality and analyze their evolution and development over several centuries, noting the advances and setbacks observed in terms of their autonomy and the resulting repercussions from the tax point of view.

We will thoroughly check the Liberal period and the legislative reorganizations of MOUZINHO DA SILVEIRA, both in terms of administrative organization and in terms of the alleged financial autonomy of municipalities, with a special focus on the taxes and taxation system, in light of the old quarrel between direct taxation and indirect taxation.

We won't fail to analyze the historical period corresponding to the First Republic and to look at the economic and social consequences to which the country's participation in the First World War led, with the high level of impoverishment of the State and the populations that followed.

The "Estado Novo" will also earn our attention, whose affirmation and development we will seek to follow, without neglecting the relations between state power and local power, in particular in terms of their autonomy or dependency, financially, through the granting of possible subsidies or other contributive instruments.

When we get to April 1974, we will focus our attention on the perequation mechanisms and their way of functioning, in order to inquire about their correctness, based on the results obtained, observed in the context of their application to the reality of the different entities below the state. Such exercise will help us to understand the extent to which situations of financial difficulties or financial disruption in some municipalities are more due to their structural weaknesses or to a less careful and rigorous management of available resources. Finally, we will present our suggestions as a contribution to the qualitative enrichment of local power.

KEY WORDS: Financial Perequation; Financial Autonomy; Perequation Mechanisms; Local Power.

Índice

AGRADECIMENTOS.....	v
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	ix
LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	xvii
ESQUEMAS E QUADROS GRÁFICOS.....	xix
IA ORIGEM DOS CONCELHOS EM PORTUGAL	21
1-TESES EM CONFRONTO.....	21
2-A SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA DOS CONCELHOS.	25
2.1-PRINCIPAIS RECEITAS.....	25
2.2-PRINCIPAIS DESPESAS.....	26
3-FASE DE DECADÊNCIA E DE TRANSIÇÃO	27
II-DO LIBERALISMO À REPÚBLICA	29
4-O LIBERALISMO E O SEU CONTEXTO.....	29
5-O IMPETO REFORMADOR DE MOUZINHO DA SILVEIRA.....	30
5.1-NA VERTENTE ADMINISTRATIVA.....	32
5.2-NA VERTENTE TRIBUTÁRIA E FNANCEIRA	34
5.3-REAÇÕES ÀS REFORMAS DE MOUZINHO	37
6 - ESTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO.....	38
6.1-TRANSIÇÃO PARA A REPÚBLICA.....	39
III – A 1ª REPÚBLICA	43
7 - A 1ª REPÚBLICA E A SUA CIRCUNSTÂNCIA.....	43
7.1 – CONDICIONANTES DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA.....	46
7.1.1-O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1878	46
7.1.2 – O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1886	47
7.2 – AS PARÓQUIAS ENQUANTO AUTARQUIAS LOCAIS	49
7.3 – ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO AMINISTRATIVA	49
8 – AS PRIMEIRAS DIFICULDADES DA REPÚBLICA.....	51
8.1 – A NECESIDADE DE AFIRMAÇÃO DO REGIME REPUBLICANO	53

8.1.1 –AS RESPONSABILIDADES DOS CONCELHOS OU MUNICÍPIOS.....	55
8.2 - A ADMINSTRAÇÃO AUTÁRQUICA E O PODER CENTRAL.....	56
8.3- A LEI Nº 88, DE 07 DE AGOSTO DE 1913	59
8.3-1 – A CÂMARA MUNICIPAL.....	60
8.3.1.1 – A COMISSÃO EXECUTIVA	60
8.4 – RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS.....	61
8.5 - A PARÓQUIA CIVIL.....	63
<i>9- O ADMINISTRADOR DO CONCELHO E O REGEDOR DA PARÓQUIA</i>	<i>64</i>
<i>10- A PERMANENTE INSTABILIDADE POLÍTICA.....</i>	<i>65</i>
<i>11- A 1ª GUERRA MUNDIAL.....</i>	<i>66</i>
<i>PRELÚDIOS DA DECISÃO DE PARTICIPAR NO CONFLITO</i>	<i>66</i>
11.1 – A CONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO	68
<i>12- PORTUGAL E O ESTATUTO DE PAÍS BELIGERANTE.</i>	<i>69</i>
12.1 – EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DA PARTICIPAÇÃO NO CONFLITO.	71
<i>13 – O SIDONISMO E A (NOVA) REPÚBLICA.....</i>	<i>73</i>
13.1 – A ACELERADA DEGRADAÇÃO DO REGIME.....	74
IV - O ESTADO NOVO	77
FASE DE IMPLANTAÇÃO	77
<i>14 - BREVE CONTEXTO</i>	<i>77</i>
<i>15- A FASE DE TRANSIÇÃO</i>	<i>78</i>
15.1-PERDA DE AUTONOMIA DO PODER LOCAL	79
15.2-A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES ADMINISTRATIVAS	80
15.3 - A EXTINÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES DOS CONCELHOS	80
<i>16 - O REGRESSO DE SALAZAR.....</i>	<i>81</i>
16.1- O RECENCEAMENTO ELEITORAL.....	81
<i>17 - A SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS</i>	<i>83</i>
17.1- COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO.....	84
<i>18- O PODER PESSOAL DE SALAZAR É CADA VEZ MAIS AFIRMATIVO</i>	<i>86</i>
<i>19 – FASE DE CONSOLIDAÇÃO DO REGIME.....</i>	<i>87</i>
19.1-A CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DE 1933 E AS AUTARQUIAS LOCAIS	87
ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	87
<i>20 - DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA</i>	<i>90</i>
20.1- ALGUNS AFINAMENTOS EM MATÉRIA ELEITORAL	91
<i>21 - A DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DO CONTINENTE.....</i>	<i>92</i>

<i>22 - OS NOVOS ORGÃOS ADMINISTRATIVOS</i>	<i>93</i>
22.1 – AO NÍVEL DO CONCELHO	94
22.2 –AO NÍVEL DAS FREGUESIAS	95
22.3 - AO NÍVEL DAS PROVÍNCIAS.....	95
22.4 – AUSÊNCIA DE DEMOCRATICIDADE E CENTRALIZAÇÃO DO PODER	96
<i>23 – COMPOSIÇÃO DOS NOVOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS.....</i>	<i>97</i>
23.1 - COMPETÊNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL	97
23.2 - COMPETÊNCIAS GERAIS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	98
23.2.1 – ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS OBRIGATÓRIAS.....	99
23.2.2 - ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS CONCELHOS URBANOS	100
23.2.3 - ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS CONCELHOS RURAIS	100
<i>24 – COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA.....</i>	<i>101</i>
24.1 – A FUNÇÃO DE ORIENTADOR E DE COORDENADOR.....	101
24.2 – A FUNÇÃO DE MAGISTRADO ADMINISTRATIVO	102
24.3- A FUNÇÃO POLICIAL	102
24.4 – IMPORTÂNCIA DA NOMEAÇÃO	103
<i>25 - AUTONOMIA FINANCEIRA DOS CORPOS ADMINISTRATIVOS</i>	<i>103</i>
AS FINANÇAS DOS CORPOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL.....	103
25.1- O ORÇAMENTO	105
25.2-A CONTABILIDADE	107
26 – AS FINANÇAS MUNICIPAIS EM PARTICULAR.....	108
26.1 - IMPOSTOS MUNICIPAIS DIRETOS.....	108
26.2 - IMPOSTOS MUNICIPAIS INDIRETOS	110
26.3 - RENDIMENTOS DE BENS PRÓPRIOS	112
26.4 - TAXAS E MULTAS	112
<i>27- DESPESAS, ORÇAMENTO E CONTABILIDADE MUNICIPAL</i>	<i>114</i>
<i>28 –AS JUNTAS DE FREGUESIA</i>	<i>115</i>
28.1 – COMPOSIÇÃO ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	115
<i>29 – FASE DE MATURIDADE DO REGIME</i>	<i>116</i>
<i>30–AS ALTERAÇÕES À CONSTITUIÇÃO EM TERMOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL.....</i>	<i>116</i>
30.1 – AS ALTERAÇÕES AO CÓDIGO ADMINISTRATIVO	117
<i>31 - EM SÍNTESE.....</i>	<i>119</i>
V - A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COM REFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS.....	121
<i>AS LEIS DE FINANÇAS LOCAIS.....</i>	<i>121</i>
<i>32 - BREVE RESENHA DOS CAPÍTULOS ANTERIORES.....</i>	<i>121</i>
<i>33 - O NOVO QUADRO CONSTITUCIONAL AUTÁRQUICO.....</i>	<i>123</i>

34 – A EXECUÇÃO EFETIVA DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS.....	124
35 – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA	124
35.1 – ORGÃOS REPRESENTATIVOS DAS FREGUESIAS E DOS MUNICÍPIOS	125
35.2 – APRECIACÃO.....	129
36 - A LEI Nº 1/79.....	130
A PRIMEIRA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS	130
36.1 – PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS	131
36.2 - PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS RECEITAS FISCAIS.....	132
36.2.1 – CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS	134
36.3 – OUTRAS RECEITAS MUNICIPAIS.....	135
36.4 – PARTICIPAÇÃO DAS FREGUESIAS	136
37 - O DECRETO-LEI 98/84.....	136
2ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....	136
38 – A LEI Nº 1/87.....	139
3ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....	139
39 – A LEI 42/98.....	141
4ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....	141
40 – A LEI Nº 2/2007.....	143
5ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....	143
41 – A LEI Nº 73/2013 E OS MECANISMOS PEREQUATIVOS	149
6ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....	149
41.1- CARATERÍSTICAS E FUNDAMENTOS DE TAIS MECANISMOS	150
41.2-OS DIFERENTES PLANOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA	151
41.3-O PARADIGMA CONSTITUCIONAL E A ESTABILIDADE DA RECEITA FISCAL	154
42.-A OPERATIVIDADE DOS MECANISMOS PEREQUACIONAIS	157
42.1-OS INSTRUMENTOS ESSENCIAIS	158
42.2-EM RESUMO	161
43-AS LEIS DE FINANÇAS LOCAIS E A GESTÃO FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS	163
44 - GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA MUNICIPAL	166
45 - GARANTIAS DA CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL	169
46 – O PODER E A LEGITIMIDADE PARA TRIBUTAR.....	172
47 –A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PELOS ENTES INFRAESTADUAIS	175
47.1- RECEITAS EM GERAL DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS.....	177
47.1.1 – AS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	179
47.1.2 – AS RECEITAS DAS FREGUESIAS	182
48 - O FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO (SUBDIVISÃO EM FGM E FCM)	183

<i>O FUNDO SOCIAL MUNICIPAL</i>	183
<i>49 - AS REGRAS ORÇAMENTAIS</i>	187
<i>50 - O ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL</i>	188
<i>51-OS MECANISMOS DE APOIO FINANCEIRO MUNICIPAL</i>	192
<i>52 - A LEI 53/2014, DE 25 DE AGOSTO</i>	195
O FUNDO DE ASSISTÊNCIA MUNICIPAL	195
O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL.....	195
<i>53 –A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COMO GARANTE DA AUTONOMIA E DA TRANSPARÊNCIA</i>	202
VI- APRECIÇÃO FINAL E SUGESTÕES	205
<i>54 – APRECIÇÃO FINAL</i>	205
<i>55-SUGESTÕES</i>	210
Bibliografia	215
<i>Livros</i>	215
<i>Revistas</i>	217
<i>Sites</i>	219

Lista das Principais Siglas e Abreviaturas

AI – Alinea

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

AR – Assembleia da República

ART - Artigo

ATA – Autoridade Tributária e Aduaneira

BCE – Banco Central Europeu

CA – Código Administrativo

CCF – Conselho de Coordenação Financeira

CDO – Compensação por Desigualdade de Oportunidades

CEAL –Carta Europeia da Autonomia Local

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEP – Corpo Expedicionário Português

CF – Compensação Fiscal

CIMI – Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Sobre Transação de Imóveis

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CIS – Código do Imposto de Selo

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CIUC – Código de Imposto Único de Circulação

CMM – Capitação Média Municipal

CMN – Capitação Média Nacional

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGS – Direção Geral de Segurança

DR – Diário da República

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FBM – Fundo de Base Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FGM – Fundo Geral Municipal

FMI – Fundo Monetário Internacional
FRM – Fundo de Regularização Municipal
FSM – Fundo Social Municipal
ICF – Índice de Compensação Fiscal
IDO – Índice de Desigualdade de Oportunidades
IDS – índice de Desenvolvimento Social
IMI – Imposto Municipal Imobiliário
IMT – Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS – Imposto Sobre Rendimento das Pessoas Singulares
IS – Imposto de Selo
IUC – Imposto Único de Circulação
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL – Lei das Finanças Locais
LP – Legião Portuguesa
MP – Mocidade Portuguesa
OGE – Orçamento Geral do Estado
OP CIT – Obra Citada
P – Página
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PAEL – Programa de Apoio à Economia Local
PAM – Plano de Ajustamento Municipal
PIDE – Polícia Internacional de Defesa do Estado
PP – Páginas
PPTH – Plano de Pagamento a Tempo e Horas
PREDE – Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas ao Estado
PVDE – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado
RAA – Região Autónoma dos Açores
RAM – Região Autónoma da Madeira
SIIA - Sistema Integrado de Informação Autárquica
TdC – Tribunal de Contas
UE - União Europeia
UN – União Nacional

Esquemas e Quadros Gráficos

Esquema Explicativo do Funcionamento dos Mecanismos Perequacionais.....157.

Quadro gráfico relativo aos Municípios que recorreram ao FAM.....193.

Quadro gráfico retirado do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses do ano de 2015,
referente à evolução da sua situação financeira nos últimos anos.....207.

I - A ORIGEM DOS CONCELHOS EM PORTUGAL

1 - TESES EM CONFRONTO

Não há unanimidade por parte dos autores quanto à origem dos concelhos em Portugal. Todavia, as suas posições são, por regra, convergentes, no que tange ao reconhecimento da sua vetustez e antiguidade.

Para ALEXANDRE HERCULANO¹, a origem do concelho ou município português radica no município romano []“a mais bela instituição que o mundo antigo deixou ao mundo moderno”, diz-nos o autor, que a seguir acrescenta: “grandes destinos lhe estão reservados no porvir: ao menos é dela que esperamos a regeneração do País, quando de todo se rasgar o véu, já tão raro, das ilusões deste século”. Por aqui se vê a importância que HERCULANO atribuía ao municipalismo e a confiança que depositava no seu contributo para o almejado desenvolvimento da Nação. Ele via nesta instituição uma espécie de reserva moral, capaz de se constituir em trave mestra da afirmação de um Estado moderno.

Embora o seu otimismo e entusiasmo, para o tempo, nos pareçam exagerados, não podemos, hoje, deixar de lhe dar razão. De facto, esta quase profecia ou premonição herculaniana teve a sua confirmação, mais de um século depois, é certo - mas teve-a - com a Revolução de 25 de abril de 1974.

Não estamos certos de que o País se tenha regenerado ou dado o salto qualitativo, em termos cívicos ou morais, no sentido em que, a nosso ver, HERCULANO apontava. Mas, de uma coisa não duvidamos: com o 25 de Abril de 1974, os municípios assumiram um protagonismo e uma importância social de tal ordem que, sem o seu inegável e decisivo contributo, a sociedade portuguesa estaria muito longe de atingir o nível de desenvolvimento e de bem-estar de que as populações atualmente desfrutam. Diferentemente, para MARCELLO CAETANO², o concelho ou município, derivam do *concilium* []“a assembleia dos vizinhos de uma povoação para tratar dos seus interesses comuns”.

1-HERCULANO, ALEXANDRE- História de Portugal, livro VIII (o concelho). Lisboa: Edição do Círculo de Leitores (As melhores obras de Alexandre Herculano), 1987, p. 9.

2-CAETANO, MARCELLO – História do Direito Português, Volume I – Fontes – Direito Público (1140-1495), Editorial Verbo, Lisboa. Lisboa, junho de 1981, p.219..

CAETANO, ao mesmo tempo que nega a influência do município romano na criação dos concelhos, invocando que aquele se extinguiu por completo durante a monarquia visigótica, defende que o surgimento destes teve caráter local ou vicinal e surgiu como natural associação de vizinhos para [] “proverem por si certos interesses só seus, a que os reis e os senhores, envolvidos na guerra, não podiam dar atenção”. E acrescenta: “Assim, enquanto o Rei e os senhores se reservam a chefia militar, essencial para a perduração da cristandade, as comunidades locais tomariam para si a resolução dos problemas correntes de administração, nomeadamente dos tocantes à vida económica”.³

Sem termos a pretensão de ajuizar da intrínseca valia de cada uma das teses em confronto, empresa para a qual nos falece, de todo, competência e autoridade, propendemos, no entanto, para atribuir um maior peso à de MARCELO CAETANO, por nos parecer mais próxima das necessidades e da realidade quotidiana das pessoas, ou seja – mais próxima da vida.

De facto, numa sociedade medieva e arcaica em que as populações só podiam contar com elas próprias para a satisfação das suas necessidades coletivas, essenciais à sua subsistência, como sejam o arroteamento de terras, a apascentação de gados, a abertura de veredas e caminhos, a gestão da água, com a inerente abertura de regueiras e a construção de poças e açudes, bem como as necessidades de defesa contra invasores e intrusos, requeriam cooperação e esforço coletivo. Daí a nossa maior adesão à perspetiva defendida por aquele autor.

Como quer que seja, de uma coisa não duvidamos: a tradição municipalista (ou concelhia) tem raízes fundas em Portugal. Na verdade, tanto HERCULANO⁴ como MARCELLO CAETANO⁵ e na esteira deles vários outros autores, como VASCO VALDEZ⁶, em obra recente, nos dão notícia da existência de 19 concelhos anteriores à própria nacionalidade, cujo número já atingia os 57 no final do reinado de D. AFONSO HENRIQUES.

Constata-se, de todo o modo, que os nossos primeiros reis imprimiram grande dinamismo à criação de concelhos, o que traduz a existência de uma delineada estratégia de ocupação do espaço físico e de enquadramento político das respetivas populações. O que bem se compreende, dado tratar-se duma fase de conquista e alargamento do território, a que também não seria alheio por parte dos soberanos, o objetivo de restringir, de alguma forma, os

3-CAETANO, MARCELLO – Manual de Direito Administrativo (Notas Históricas), Vol. I, 10ª edição, 4ª reimpressão, Coimbra. Coimbra, Almedina, 1990, p. 318.

4-HERCULANO, ALEXANDRE – História de Portugal, op. Cit. p.44

5-CAETANO, MARCELLO, Manual de Direito Administrativo Op. Cit. p 318..

6-VALDEZ, VASCO – AUTONOMIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS – Uma Proposta para Portugal à Luz da Experiência Brasileira e Espanhola. Porto: Vida Económica, 2014, p.203.

poderes senhoriais ou dominiais de ordem secular ou eclesiástica, que se assumiam como concorrentes⁷, com vista a obstar a que estes, em alguma circunstância, pudessem questionar a sua autoridade.

O instrumento jurídico utilizado pelos diversos monarcas, para o reconhecimento destas *associações*, foi o Foral ou Carta de Privilégios, através do qual o Rei, para além de reconhecer a existência e autonomia dessas comunidades lhes outorgava uma série de direitos e privilégios, mas também um repositório de obrigações, essencialmente de carácter tributário, a que ficavam adstritas.

As Cartas de Foral foram, assim, um importante instrumento usado pelos diversos soberanos, em termos de povoamento do território e consolidação da sua autoridade, tendo-se de tal modo generalizado a sua atribuição, que se descuidou o rigor do seu número e do seu conteúdo, em termos de escaparem, ao menos em parte, ao controlo da Coroa.

Daí que D. MANUEL I, no final do século XV e início do século XVI, tenha sentido necessidade de ordenar a recolha de todos eles, com vista à sua reformulação e harmonização, dando origem aos denominados forais novos, por oposição aos primeiros ou primitivos, que ora assumiram o estatuto de forais velhos.

A autonomia outorgada aos concelhos tende, no entanto, a sofrer um certo esvaziamento, dados os avanços do poder real sobre as suas áreas de intervenção. Embora o ímpeto centralizador já se viesse a manifestar desde os séculos XIII e XIV⁸, por via da nomeação dos juizes de fora e de outros oficiais régios, cremos que foi verdadeiramente com as Ordenações Manuelinas, publicadas nos primeiros anos da segunda década de quinhentos e a recolha e reformulação dos Forais, iniciada antes, mas concluída alguns anos mais tarde, que se verificou aquilo que hoje poderemos considerar uma primeira compressão séria da autonomia dos concelhos ou municípios.

A sua organização e capacidade decisória sofre um significativo revés, dado o reforço da intervenção do Rei na sua administração, exercida por intermédio dos seus representantes, com particular incidência no âmbito da aplicação da justiça e da cobrança de tributos, em detrimento da autonomia local e da autoridade dos seus executores. Daqui decorre a sua erosão e a progressiva perda de influência, que se vai prolongar até ao advento do Liberalismo no primeiro quartel do século XIX.

7-HISTÓRIA DE PORTUGAL – RAMOS, Rui (Coordenador), SOUSA, Bernardo Vasconcelos, MONTEIRO, Nuno Gonçalo, 3ª Edição, Lisboa. Lisboa, Esfera dos Livros, p.47.

8-CAUPERS, JOÃO – A ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO. Estudo da ciência da administração periférica do Estado, Lisboa, Editorial Notícias, 1994, p.p. 352 a 354. ,

A recolha dos Forais visou, na opinião de prestigiados autores, entre eles MARCELLO CAETANO⁹, mais do que obter uma maior sistematização e clareza do seu conteúdo, regulamentar matéria tributária, com as questões de âmbito administrativo a serem remetidas para outros instrumentos normativos.

Temos, pois, que tanto os novos forais, ou antes, os velhos forais ora reformados ou reformulados, como os demais normativos produzidos pela Corte, passaram a representar uma visão muito mais centralista e utilitarista em favor do monarca, que se reservava o poder de nomear magistrados ou representantes seus para os concelhos que, ao fim e ao resto, era quem aí exercia o governo efetivo, quer diretamente, quer indiretamente, por via do seu ascendente sobre as autoridades locais, de que constitui um bom exemplo o juiz de fora, que dispunha de particular autoridade em termos da gestão dos assuntos correntes do concelho, em contraponto com o juiz da terra, escolhido pelas respetivas populações, mas colocado numa situação de subalternidade.

Com a perda de autonomia que cada vez mais se foi acentuando, em favor da centralização do poder e do controlo régio, os concelhos entraram numa fase de letargia ou adormecimento, que de algum modo e sem grandes oscilações se prolongou até ao dealbar do Liberalismo, nos anos vinte do séc. XIX. Nesse sentido, e com referência a esse período histórico, diz-nos FREITAS DO AMARAL¹⁰: “o Estado afirma o seu domínio, abolindo as donatarias e a jurisdição senhorial. Quanto à vida municipal, apaga-se e vegeta”.

Contudo, não obstante a situação referida e as múltiplas vicissitudes do tempo – de cada tempo – os municípios, enquanto órgãos de poder e de administração local, apesar dessa perda de importância, desempenharam uma função, ainda assim, certamente não despida de interesse. Ora mais relevante, ora menos relevante, o reconhecimento da sua utilidade por parte das populações, permitiu-lhes resistir e sobreviver até aos nossos dias, constituindo hoje, atentas as suas múltiplas atribuições e responsabilidades no âmbito da administração e da vida económica e social, um pilar fundamental da sociedade portuguesa.

9-CAETANO, MARCELLO – Manual de Direito Administrativo, op. Cit. p.320, onde nos refere: “Os forais velhos foram, um por um, substituídos pelos *forais novos ou reformados* que se limitavam a indicar o que cada concelho tinha de pagar periodicamente à Coroa. Toda a restante matéria dos antigos ficou a ser objeto das leis gerais...” – itálico no original.

10-AMARAL, DIOGO FREITAS – Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra. Coimbra, Almedina, 2015, p.61.

2 - A SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA DOS CONCELHOS.

Eram parcas as receitas arrecadadas pelos concelhos, essencialmente pelos pequenos concelhos rurais do interior – concelhos imperfeitos¹¹ - ao longo deste período histórico. Mas também não seriam muito significativas as respetivas despesas, não deixando, mesmo assim, de constituir encargo pesado para as depauperadas populações, pois para além da necessidade de sustentar uma pequena máquina burocrática, ainda lhes cabia a obrigação de pagar tributos à Coroa e o vencimento dos representantes do poder régio.

Pouco sobrava aos pequenos concelhos, se é que sobrava alguma coisa, mesmo para pequenas obras, como a manutenção de edifícios públicos, o pagamento de encargos com algumas serventias e prestações públicas, como as referentes a prisões e orfanatos, assistência a desvalidos e a proteção e sustento dos enjeitados.

2.1 - PRINCIPAIS RECEITAS

As principais receitas, nesta altura, provinham da **participação nos impostos régios, nomeadamente nas sisas, desde 1387**, as quais constituíam a principal receita interna do reino, visto tratar-se de “tributos sobre tudo que se vende e se compra”¹², cujos sobejos, por sua vez, satisfeito o cabeção, isto é, a parte destinada à Coroa, representavam receita municipal, vindo a traduzir-se também para os concelhos, a partir de certa altura, em importante, por vezes mesmo na mais importante, fonte de rendimentos.

Havia, contudo, **outros impostos, como era o caso do real de água**, que tributava os consumos de carne e de vinho, também eles, pelo menos numa primeira fase, receita municipal¹³, **além dos que se encontravam previstos nas Cartas de Foral**¹⁴, nos quais para além

11-MONTEIRO, NUNO GONÇALO – História dos Municípios e do Poder Local (Dos Finais da Idade Média à União Europeia). Apartado: A sociedade local e os seus protagonistas. Direção de César Oliveira, Círculo de Leitores, Março de 1996, p. 30.

12-MAGALHÃES, JOAQUIM ROMERO – Concelhos e organização municipal na Época Moderna, Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra, março de 2011, p.13.

13-MONTEIRO, NUNO GONÇALO – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS E DO PODER LOCAL..., apartado: O espaço político e social local, op. Cit. p.p. 121 a 136.

14-Sobre os conceitos de Foral ou Cartas de Privilégio, veja-se em termos mais desenvolvidos o Manual de Direito Administrativo de MARCELLO CAETANO, na parte relativa ao concelho, p.p. 315 e segs, para quem o “foral é a carta que regula as relações entre o conjunto de povoadores ou habitantes de certa área, cujas terras serão consideradas daí por diante propriedade plena dos membros da coletividade, e a Coroa ou o senhor a que essas terras dantes pertenciam”. A liberdade dos habitantes é garantida pela fixação de normas segundo as quais **(não)** serão para o futuro exigíveis pelo senhor quaisquer prestações tributárias, devidas pelas pessoas, pelos atos que pratiquem ou pelos bens que possuam”, in Manual de Direito Administrativo, Vol. 1, 10ª Edição, 4ª reimpressão, Coimbra. Coimbra, Almedina 1990, p.318 – itálico no original; o vocábulo (não) colocado entre parêntesis e a negrito, não consta do texto citado, sendo, por isso, da nossa responsabilidade.

do município, por regra, a Coroa também participava, a que acresciam os regulados pelas Ordenações, tanto as Manuelinas de 1512, como pelas Filipinas de 1603.

Todavia, neste plano, e não apenas neste plano, tal como hoje ainda acontece, **a estrutura económica dos concelhos apresentava enormes desequilíbrios entre os grandes municípios urbanos – concelhos perfeitos - e os pequenos municípios do interior – concelhos imperfeitos** - com os consequentes reflexos nas receitas tributárias arrecadadas por uns e por outros. Enquanto para aqueles, a maior fatia de receita tributária resultava de impostos sobre o consumo, para estes, essa tributação era muito pouco expressiva, como refere, a este propósito, Nuno Gonçalo Monteiro¹⁵.

Além de impostos, os municípios cobravam taxas várias, ainda que de pequena monta, pela ocupação de espaços em feiras e mercados, aferição de pesos e medidas, licenças de portagem, de porta aberta, de estalajadaria e alquilaria, de comercialização de pescado e de animais para açougue, de circulação de diligências e outros veículos, entre mais, de que nos dá nota JOÃO CAUPERS¹⁶, isto sem embargo de poderem dispor de outros rendimentos, resultantes, nomeadamente, do aforamento de baldios ou da cedência por concessão ou arrendamento de outros direitos reais.

2.2 - PRINCIPAIS DESPESAS

Tal como se verificava em termos de receitas, também no que concerne às **despesas**, a **estrutura e composição destas variava muito de concelho para concelho**, com a linha de demarcação a passar entre os grandes municípios do litoral, ou dele próximos – em que a receita arrecadada permitia algum investimento - e os pequenos municípios rurais do interior, cujo sufoco financeiro era permanente, mal permitindo a sua subsistência enquanto entidades autónomas.

As despesas de funcionamento e com pessoal administrativo absorviam grande parte do respetivo orçamento, sempre mais de dois terços do seu montante¹⁷, nada restando, ou restando muito pouco, pelo menos ao nível das pequenas municipalidades, para obras e equipamentos, mesmo de baixo valor.

Tais despesas consistiam, essencialmente, para além da manutenção do aparelho administrativo, na conservação de edifícios públicos, como prisões e outros edifícios municipais,

15-MONTEIRO, NUNO GONÇALO – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, OP. CIT. P. 132.

16-CAUPERS, JOÃO – ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO, op. cit.. pp 352 a 373.

17-MONTEIRO, NUNO GONÇALO – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS E DO PODER LOCAL, op. Cit.p.132.

manutenção e recuperação de ruas, caminhos, pontes e fontes, pagamento a amas, a médicos e boticários e **prestação de assistência aos desvalidos e expostos**.

Talvez a despesa mais significativa decorresse mesmo do sustento destes excluídos da sociedade – e tantos eram - e de quem os criava. Um encargo pesado que, desde as Ordenações Manuelinas, aos concelhos competia suportar¹⁸, podendo mesmo lançar fintas para esse efeito¹⁹. Todavia, revelava-se cada vez mais problemática a sua aceitação por parte dos contribuintes, atingindo o seu ponto crítico na fase do Liberalismo, dado o número crescente de nascituros que eram deixados nas rodas ou à porta de outras instituições para serem acolhidos, como veremos posteriormente ao tratar deste período histórico.

3 - FASE DE DECADÊNCIA E DE TRANSIÇÃO

Na fase da reconquista e de afirmação da nacionalidade, foi patente a preocupação dos nossos primeiros reis na criação de concelhos e no seu reconhecimento através da outorga das **Cartas de Foral**, sendo pacífica a ideia de que os mesmos constituíram, nesta fase, entes dinâmicos e transformadores, visto emergirem como novos protagonistas no seio de um corpo social dominado por grandes senhores terra-tenentes, de ordem laica ou clerical, avessos a qualquer evolução que pudesse colocar em risco os seus interesses e estatuto. **Com a crescente intromissão da Coroa na vida dos concelhos**, esse dinamismo foi-se gradualmente perdendo, entrando estes numa fase de certa letargia ou adormecimento, visto encontrarem-se totalmente manietados pelas magistraturas régias, sem capacidade de iniciativa e menos ainda de realização.

Foi a partir do reinado de D. AFONSO III – século XIII²⁰ - que os representantes da Coroa nos concelhos, como já antes referimos, começaram a proliferar, com funções paralelas e por vezes sobrepostas no seio dos próprios, e entre estes e os responsáveis locais, com especial destaque para as funções de aplicação da justiça e da coleta de impostos²¹.

18-VALDEZ, VASCO – AUTONOMIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS, op. Cit. p. 208.

19-Ordenações Manuelinas – Livro I, Título LXVII, 335.

20-CAUPERS, JOÃO – A ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO, op. Cit. p.p. 352 a 354.

²¹-Ver: MATTOSO, JOSÉ – OBRAS COMPLETAS – Identificação de um País Composição, Círculo de Leitores, Volume 3, março de 2001, pp. 32 a 66, especialmente a p. 66 .O autor dá-nos conta, nestas páginas, das várias representações régias atinentes à arrecadação dos tributos a favor da Coroa, com agentes locais, desde os «mordomos» ou «vigários» – «mordomos das eiras», «das terras», etc., passando pelos recebedores, que recolhiam as rendas nos celeiros e nos entrepostos régios, até aos almoxarifes, cuja importância se afirmou à medida que se foram desenvolvendo os pagamentos em dinheiro, tarefa facilitada pela alteração do sistema monetário por D. AFONSO III, ao adotar a libra, moeda usada na Europa, em detrimento do maravedi ouro de inspiração muçulmana. Segundo o autor, é também nesta fase que se começa a desenhar

Porém, é a partir de finais do século XIV que a Coroa começa verdadeiramente a apertar o cerco e a exercer um maior controlo sobre os concelhos, através da nomeação e atribuição de novos poderes a essas magistraturas. Desde logo, os chamados juizes de fora, a partir de 1391²², que não só exerciam as funções mais importantes, em sobreposição ou em concorrência com os órgãos locais escolhidos ou eleitos no seio da comunidade, como controlavam a arrecadação dos tributos cobrados a favor do tesouro régio. As Ordenações Manuelinas (1512-1514) e a reforma dos Forais iniciada no final do século XV e concluída no final do primeiro quartel da centúria de quinhentos (sec. XVI), constituem o corolário lógico dessa nova matriz de relacionamento político e administrativo.

O decurso do tempo e as dinâmicas geradas em cada época impuseram, certamente, diferentes abordagens e comportamentos no relacionamento entre o poder real e o poder municipal, visto ser o rei, através dos seus representantes, a única *autoritas* de reporte dos concelhos, pois como nos refere ROMERO DE MAGALHÃES²³, estes não dependiam hierarquicamente doutras circunscrições administrativas, nomeadamente doutros concelhos ou cidades de maior dimensão.

Nessa medida, na opinião de avalizados historiadores, desde as Ordenações Manuelinas até ao surgir do Liberalismo, a vida política e administrativa dos concelhos não sofreu grandes abalos ou sobressaltos no seu modo de funcionamento e de relacionamento com o poder central. A este propósito, NUNO GONÇALO MONTEIRO, a quem damos a palavra, escreve o seguinte: “[] pode dizer-se, sem exagero, que nesta matéria entre o século XVI e o início do século XIX, a continuidade prevaleceu largamente sobre a mudança”²⁴. Trata-se, de resto, de uma posição comum a vários autores.

Depois de um período de manifesto imobilismo, tão dilatado no tempo, não é de estranhar a amplitude das reformas estruturais que o Liberalismo pretendeu introduzir no funcionamento dos municípios, matéria de que nos ocuparemos no próximo apartado.

a separação entre o poder do Rei enquanto senhor (feudal ou senhorial) e aquele que deriva da sua dignidade régia, assim se começando a esboçar os contornos do Estado moderno.

22-MONTEIRO, NUNO GONÇALO – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS E DO PODER LOCAL, op. Cit. p.p. 31 e 82.

23-MAGALHÃES, JOAQUIM ROMERO – Concelhos e Organização Municipal na Época Moderna, op. Cit. p. 122.

24-MONTEIRO, NUNO GONÇALO-HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS E DO PODER LOCAL, op. Cit. p.29.

II - DO LIBERALISMO À REPÚBLICA

4 - O LIBERALISMO E O SEU CONTEXTO

A Revolução Liberal de 1820 transpôs para Portugal as ideias que há muito vicejavam além Pirenéus, a que a Revolução de 1789, em França, deu corpo. Tratava-se de uma nova filosofia política e administrativa, baseada nos princípios da igualdade, da liberdade e da fraternidade, que constituíram a bandeira daquele movimento revolucionário, consubstanciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujos efeitos se fizeram sentir por toda a Europa Continental.

Princípios e ideais de aplicação restrita, já que proclamados, essencialmente, em benefício da elite económica e letrada da altura, onde pontificava a burguesia ascendente, ligada ao comércio e aos negócios, cansada do domínio do clero e da alta nobreza e a reclamar para si um papel mais interventivo na sociedade. Do reconhecimento destes valores, continuava arredada a maior parte da população, desde logo as mulheres, os iletrados, o operariado e todos aqueles que não dispunham de réditos para ascenderem a esse novo estatuto que ora se reclamava – o estatuto de eleitor – condição primeira para se sentirem representados e participarem na nova ordem social.

Todavia, nem por isso a proclamação destes ideais deixou de provocar profundas alterações e convulsões sociais e políticas na época, dando origem a verdadeiras transformações e mudanças de regime político, no sentido da transposição de monarquias absolutas para monarquias constitucionais, com a eleição de assembleias representativas, agora legitimadas pelo “voto popular”, ainda que censitário, donde passavam a emanar os governos nacionais.

Foi um avanço muito significativo e de iniludíveis consequências práticas, pois significou um corte definitivo com o Antigo Regime, que se projetou em todos os domínios da sociedade e que não obstante alguns solavancos de percurso, não mais seria a mesma. Liberta do espartilho do que até então constituía a única autoridade, a quem todos deviam obediência e vassalagem – o Rei – cuja governação, até então, era exercida em estreita aliança com o alto clero e a alta nobreza, cujos interesses, por regra, se revelavam confluentes, a nova sociedade emergente reclamava novos equilíbrios e novos arranjos aos mais diversos níveis de governo da Nação.

Os princípios da legitimação do poder através do voto, transportavam na sua génese os ideais de descentralização e de autonomia, numa perspetiva de reconhecimento da capacidade de autogoverno por parte das comunidades, ainda que sob balizas e orientações do poder central, que a ideia de separação de poderes, entre deliberativo, executivo e judicial, fundamento da nova ordem, em si, também já traduzia. Porém, nem sempre o que se anuncia em termos programáticos e de *praxis* política, se revela passível de aplicação no concreto exercício do poder e da gestão administrativa, situação que em períodos de instabilidade se torna mais evidente, dada a correlação de forças existentes em cada momento e a conflitualidade sempre latente, que então vem ao de cima e se torna necessário aplacar.

E, de facto, assim aconteceu em Portugal.

Num quadro de incerteza constante, em que a própria ordem constitucional a cada passo era subvertida e os normativos de enquadramento da atividade e das competências municipais alterados, **com substanciais mexidas nas regras de tributação e arrecadação de receitas, os municípios viviam numa situação de grande instabilidade**, com a definição dos seus poderes e competências gizados a nível central a revelarem-se inaplicáveis na prática, por mais razoáveis e funcionais que se apresentassem aos olhos dos seus autores, pois, quase sempre, as soluções idealizadas colidiam com o endémico problema da escassez de recursos e da fraquíssima capacidade de os gerar. Uma das razões, entre outras, por que, nesta fase, tudo era efémero.

Não foi fácil a vida dos concelhos ao longo do século XIX, como não foi a do País, especialmente na sua primeira metade, até à *Regeneração*, em 1851, dada a autêntica “dança” de cadeiras que se verificou no exercício do poder, entre Absolutistas e Liberais de várias matizes, com sucessivas revoltas e contra revoltas e a consequente mudança de protagonistas, cada qual com o seu ideário político e visão própria da organização social. De cariz mais liberal e descentralizador uns, mais conservadores e centralistas outros, com os inerentes reflexos na produção legislativa e na gestão da coisa pública, não era fácil encontrar uma linha de rumo que a todos satisfizesse. Todavia, o ponto de equilíbrio vai surgindo gradualmente, à medida que as novas reformas legislativas se vão consolidando e o aparelho administrativo as vai absorvendo, representando o Código Administrativo de 1836 o primeiro marco nesse sentido.

5 - O ÍMPETO REFORMADOR DE MOUZINHO DA SILVEIRA

Com sucessivos avanços e recuos, como é normal em épocas de transição, é questão pacífica no seio dos historiadores, que o verdadeiro estado moderno em Portugal apenas surge

com o Liberalismo e o seu principal obreiro foi, sem sombra de dúvida, MOUZINHO DA SILVEIRA, um incontornável vulto da causa Liberal.

Este funcionário superior da Administração Pública, que havia desempenhado altos cargos com inegável brilho e dedicação, exilara-se em França em 1828, na sequência da guerra civil desencadeada nesse ano entre Liberais e Miguelistas, aí permanecendo e certamente estudando em profundidade a organização política e administrativa francesa, até 1832.

Nesse ano, juntou-se às tropas do regente D. PEDRO, em Angra do Heroísmo, Açores, onde em 2 de março tomou posse como Ministro e/ou Secretário de Estado de várias pastas, integrando, depois, o grupo expedicionário que em 8 de julho seguinte, desembarcou nas proximidades da praia do Mindelo, a curta distância da cidade do Porto, com vista à recuperação da Coroa para a infanta D^a MARIA - a favor de quem seu pai, D. PEDRO IV, abdicara - e à reposição da Carta Constitucional, de 29 de Abril de 1826, que D. MIGUEL havia jurado aquando do seu regresso do exílio. Todavia, não tardou em ostracizá-la, ao dissolver a Câmara de Deputados e abrir caminho à convocação dos três estados do Antigo Regime, para aí ser aclamado Rei absoluto, originando, assim, uma luta fratricida entre Absolutistas e Liberais a que só a vitória destes últimos e a assinatura da convenção de Évora Monte em 1834, pôs termo.

MOUZINHO, trabalhou certamente com afinco durante o seu exílio em França, na preparação das reformas que veio a protagonizar, pois no pouco tempo que permaneceu nos Açores, obteve a promulgação de mais de duas dezenas de Decretos e uma Portaria, nomeadamente os famosos Decretos n^{os} 22, 23 e 24, que viram a luz do dia em 16/05/1832²⁵ e que reformaram de alto a baixo a administração portuguesa, nas suas áreas chave da administração fiscal, da administração pública e da administração da justiça.

No que aos concelhos diz respeito, as suas reformas tiveram grande **repercussão tanto na vertente administrativa como na vertente financeira e tributária**, dados os novos princípios reformistas e o correspondente enquadramento legislativo, que apontavam no sentido da racionalização de meios e da **maior responsabilização dos concelhos pelos seus próprios orçamentos**, em paralelo com um maior controlo político e administrativo por parte do poder central, através dos *provedores ou administradores do concelho*.

25-CAUPERS, JOÃO – ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO, op. Cit. p. 36.

5.1 - NA VERTENTE ADMINISTRATIVA

Certamente com dificuldades, como sempre acontece nas grandes empresas, no conjunto das reformas então encetadas, a redução do número de concelhos afigura-se-nos de grande significado e importância. Embora a aplicação desta medida tenha pertencido a PASSOS MANUEL²⁶ e o famoso **Decreto nº 23, de MOUZINHO, de 16/05/1832**, não previsse grandes mexidas a este nível, acreditamos, mesmo assim, que lhe pertence parte desse mérito, por corresponder ao seu pensamento e ter resultado da irradiação do seu espírito reformador a outros atores políticos.

Tratou-se de uma medida de racionalização muito importante, que julgamos ter sido de difícil implantação, atentos os múltiplos interesses que não podia deixar de beliscar, ao nível dos pequenos ou grandes poderes burocráticos e administrativos locais. Todavia, cremos que só a grande proliferação de entidades concelhias, em alguns casos verdadeiramente atomísticas, em termos de território e/ou de população explica, que tão drástica redução do seu número, ainda que com algumas oscilações de permeio, tenha sido possível. De 826 concelhos para 351, numa primeira fase, e para 268 depois, como nos referem, entre outros, MARCELLO CAETANO²⁷ e FREITAS DO AMARAL²⁸, é algo de muito significativo, o que compara com os atuais 308.

Foi, sem dúvida, obra de vulto, reconheça-se.

Mas foi muito mais amplo, como veremos, o ímpeto reformador de MOUZINHO DA SILVEIRA, o que tão prolífera e abrangente produção legislativa bem atesta. Com efeito, a **Constituição de 1822** fixou a divisão do território nacional em **distritos** e **concelhos**, sendo a **representação do Estado** exercida a nível distrital por intermédio de um **administrador de nomeação régia**,²⁹ coadjuvado por uma **junta administrativa** (artº 212º), cuja autoridade se estendia a todo o distrito. Os **concelhos**, por sua vez, **eram geridos pela vereação municipal eleita, presidida pelo vereador mais votado** (artº 220º).

Todavia, através do **Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832**, que tratava desenvolvidamente da reorganização da administração pública, a divisão e administração territoriais passavam a revestir um novo figurino, com três níveis de circunscrições: **províncias (perfeitos)**, **comarcas (subperfeitos)** e **concelhos (provedores)**, cada qual com o seu corpo administrativo, eleito por via indireta e um representante do Governo central. O corpo

26-OLIVEIRA, CÉSAR – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E DO PODER LOCAL. Op Cit. p. 208.

27-CAETANO, MARCELLO – Manual de Direito Administrativo, op. Cit. P. 321.

28-AMARAL, DIOGO FREITAS – Curso de Direito Administrativo, Volume I, 4ª Edição, 2015, op. cit. pp. 463 a 465.

29-CAUPERS, JOÃO – A ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO, op. Cit. P.360.

administrativo da província era a junta geral da província, da comarca, a junta de comarca e do concelho, a câmara municipal.

Tratava-se de um modelo centralizador, inspirado na legislação francesa, dado que o poder executivo municipal se encontrava depositado nas mãos dos representantes régios, enquanto os corpos eletivos apenas tinham poder consultivo e deliberativo e podiam mesmo ser objeto de dissolução por parte do prefeito, representante da Coroa ao nível da província e titular de amplas competências em todas as áreas da administração pública, em cuja circunscrição a respetiva governação lhe cabia³⁰.

Porém, não foi pacífica a implementação desta divisão administrativa, pelo que houve necessidade de proceder à **revisão do Decreto nº 23, o que foi feito três anos depois, por Carta de Lei de 25 de Abril de 1835, regulamentada pelo Decreto de 18 de Julho desse mesmo ano**³¹.

Na sequência das alterações introduzidas por esta nova legislação, o território foi dividido em **distritos, concelhos e freguesias**, cada uma destas entidades com um representante do Governo, designados, respetivamente, de **governadores civis, administradores de concelho (antes provedores) e comissários de paróquia**, mais tarde **regedores**.

Apesar desta divisão administrativa ter chegado aos nossos dias, não foi linear a sua afirmação ao longo de todo o século XIX, pois as sucessivas revisões do **Código Administrativo, a partir da sua primeira edição, em 1836**, com exceção dos concelhos, provocaram-lhe algumas intermitências existenciais, já que ora feneciam ora revivesciam, por mera ação da pena do legislador, com igual sorte reservada aos cargos que lhes correspondiam e a quem os exercia.

A nomeação dos **provedores, mais tarde denominados administradores do concelho**, que o Decreto nº 23 instituiu e **resistiram até ao início dos anos quarenta do século XX**, revelou-se fonte de conflitos e de acérrimas disputas políticas e pessoais a nível local, dado que os referidos magistrados, para além de representarem o poder central, com a eventual carga negativa que lhes estava associada, *ipso facto*, eram quem detinha localmente o poder executivo, funcionando as **câmaras municipais, órgãos eleitos, “como meros poderes de iniciativa e de consulta”**³². A acrescer a isto, o facto dos administradores do concelho serem remunerados e os elementos das câmaras não o serem, contribuía, também, para gerar algumas tensões.

Por outro lado, o reduzido número de membros das elites locais em condições de acederem aos cargos de topo da administração, traduzia-se no seu exercício pelos mesmos indivíduos durante largos anos, saltando de um cargo para outro, ora de administrador do

30-Idem, p.p. 363 e 364.

31-Idem. p.365.

32-CAETANO, MARCELLO – Manual de Direito Administrativo, op. Cit. p. 321.

concelho para presidente da câmara, ora o inverso, com os respetivos protagonistas a tomarem as posições mais díspares em função do cargo que no momento desempenhavam, transformando-o, muitas vezes, no mais exacerbado instrumento de guerrilha política e disputa pessoal, como se verificava, permitam-nos o exemplo, no município de Póvoa de Lanhoso, concelho donde somos naturais e residentes, situação que certamente não seria estranha, antes algo comum a muitos outros³³.

Não devemos esquecer, neste contexto, a criação das freguesias como nova entidade territorial e administrativa, paralela e coincidente em território com a paróquia religiosa, cuja existência já vinha muito de trás. Todavia, a sua importância e influência eram francamente diminutas, pois carecia de prestígio e recursos para poder exercer qualquer intervenção junto da comunidade, para além de, durante muitos anos, ter ficado sob a alçada do poder clerical.

O município ou concelho, em termos locais, era, na prática, o único órgão político e administrativo com significado. As freguesias, verdadeiramente, só depois da Revolução do 25 de abril de 1974 ganharam poder, prestígio e influência.

5.2 - NA VERTENTE TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA

Foram muito profundas as **alterações tributárias e financeiras** introduzidas pela legislação mouziniana, com direta incidência no governo dos concelhos, já que a mesma representava um novo paradigma da gestão municipal, **deslocando para os próprios municípios uma maior responsabilidade pela elaboração do seu orçamento, a ser construído com base na arrecadação de receitas próprias**, em montante suficiente para assegurar a sua sustentação financeira ou, pelo menos, uma parte bem mais significativa dos seus encargos.

33-FREITAS, PAULO A. RIBEIRO – A PÓVOA DE LANHOSO NO LIBERALISMO. O Administrador do Concelho na Revolução da Maria da Fonte. Tese de Mestrado apresentada na Universidade do Minho em 2010 e publicada pela Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso em 2015, onde o autor analisa os efeitos da Revolução Liberal em termos locais, nomeadamente na vertente político/comportamental do administrador concelho José Joaquim Ferreira de Melo e Andrade, personalidade absolutamente incontornável da política local durante cerca 30 anos, em que ora exerceu os cargos de administrador do concelho ora de presidente da câmara, com predominância para o primeiro, mas sem perder o controlo do segundo, pois quando tal não acontecia, logo tentava derrubar – e conseguia - quem se lhe opusesse. Curiosas, são as suas propostas de redução dos réditos do administrador do concelho, invocando dificuldades financeiras do município, quando era seu presidente e o cargo de administrador era exercido por algum dos seus rivais, e a imediata exigência do aumento desses réditos quando passava ele a exercer o referido cargo e a presidência da câmara se encontrava nas mãos dos seus opositores. Do mesmo autor, em parceria com JOSÉ ABÍLIO COELHO, diretamente correlacionada com esta temática, as ATAS DA CÂMARA MUNICIPAL DA PÓVOA DE LANHOSO – 1837-1858 - publicadas pela Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso, em 2015.

Com base neste entendimento, como nos relata ANTÓNIO PEDRO MANIQUE³⁴, procedeu-se a uma significativa **alteração em matéria de cobrança de tributos**, tendo em vista, no caso das autarquias, **o seu auto financiamento que, em grande medida, deveria ser suportado através do aumento da receita dos bens municipais**, e quando esta não se revelasse suficiente deviam recorrer ao lançamento de fintas ou derramas, o que se traduzia num sistema de **tributação direta**, visto como mais justo e equitativo, por ter em conta os maiores ou menores rendimentos dos contribuintes.

O novo paradigma de arrecadação de receitas por parte do Estado e das autarquias, idealizado por MOUZINHO e vertido na legislação por si elaborada, desloca-se, assim, do domínio do **sistema de impostos indiretos para um maior pendor do sistema de impostos diretos**.

Era reconhecido, nesta altura, o atraso de Portugal relativamente aos seus congéneres europeus, onde a revolução industrial já ia avançada no seu caminho, enquanto no nosso País mal dava os primeiros passos. Para além da influência nefasta sobre o desenvolvimento da nossa indústria, que muitos atribuíam aos tratados comerciais celebrados com a Inglaterra, que já vinham de trás, **MOUZINHO, diferentemente, considerava que o problema radicava mais no anquilosado sistema de impostos, impeditivo do livre comércio e da livre circulação de mercadorias** que, no seu entender, tolhia o desenvolvimento da indústria e justificava o marasmo e a falta de competitividade da agricultura, pelo que urgia a sua transformação.

Assim, para animar a economia, **eliminou uma série de impostos que impediam ou dificultavam as trocas comerciais**, como as portagens, os relogos, as posturas e os impostos foraleiros, a par de um conjunto de direitos, como os pequenos morgadios e os direitos banais, a que igualmente pôs termo, de modo a desafetar a terra e as suas utilidades de certos vínculos, que via como peias ao desenvolvimento do território e ao emergir de um capitalismo dinâmico e saudável, capaz de retirar o país do marasmo e da apatia em que se encontrava.

Elucidativo desta nova filosofia programática foi a **abolição das sisas gerais**, dado o seu peso no âmbito geral da receita pública, tanto ao nível central como ao nível local através dos respetivos sobejos, que representavam em muitos casos, a principal fonte de receitas dos municípios, dado tributar as transações de maior valor, como era o caso dos imóveis e dos móveis e semoventes. MOUZINHO considerava, no entanto, que se tratava de um tributo obsoleto e mesmo impeditivo da formação do mercado nacional.

34-MANIQUE, ANTÓNIO PEDRO – Liberalismo e Finanças Municipais: Da Extinção das Sisas à proliferação de tributos concelhios. Penélope. Fazer e Desfazer História (Revista de História e Ciências Sociais), nº 3, junho de 1989, pp 22-31.

Todavia, ao nível dos municípios, o resultado desta medida foi quase desastroso. **As receitas caíram drasticamente**, levando muitos concelhos a uma situação de *default*, incapazes de cumprirem as suas obrigações mais elementares, nomeadamente as respeitantes ao pagamento às amas-de-leite e à geral **sustentação dos expostos**³⁵, cuja responsabilidade, à época, cabia aos municípios e representava uma **significativa fatia do seu orçamento**, tal era a percentagem daqueles no cômputo geral dos nascituros³⁶. A situação era de tal modo grave, que os pagamentos em atraso, em certos casos, []“acumulavam dívidas de dois ou três anos”³⁷

35 -Embora a partir de 1836, a competência quanto à localização e fiscalização das rodas de expostos tenha passado para as juntas gerais de distrito, que também procediam à distribuição dos encargos por todos os municípios pertencentes à circunscrição distrital, a sua sustentação passou a ser assegurada por um imposto direto sobre todos os munícipes – a contribuição dos expostos - o que explica, a nosso ver, a feroz perseguição feita e a humilhação a que eram submetidas as mães solteiras, já que as vereações se confundiam, na maioria das vezes, com os proprietários mais abastados e, nessa medida, acabavam por ser eles os grandes onerados com o dito imposto, a que logo procuravam escapar. Chamemos à liza, a este propósito, e uma vez mais, o concelho de Póvoa de Lanhoso, cujos dados, não podendo ser extrapolados para o todo nacional, nos dão uma ideia, certamente aproximada, da realidade vivida nesta época. A primeira ata de reuniões da câmara municipal fisicamente existente, visto que todas as anteriores desapareceram por razões não inteiramente esclarecidas, data de 05 de maio de 1837 e trata da tomada de posse de uma nova câmara. A terceira ata, datada de uma semana depois, 12/05/1837, dá “Instruções para as juntas de paróquia fiscalizarem sobre a gravidez de prostitutas, para serem comunicadas prontamente à câmara através de um mapa mensal”, o que viria a ser reiterado em reuniões posteriores. Nas atas subsequentes, o tratamento deste tema é recorrente, com sucessivas denúncias de gravidezes de um considerável número de mulheres (prostitutas sempre), com o seu chamamento à câmara para assinarem termo de responsabilidade pela criação dos nascituros, ou para as inquirirem, quando também se verificavam denúncias nesse sentido, se tinham deixado determinada criança em tal roda, com vista a ser-lhe devolvida para a criar.

Para além disso, o pagamento das Amas era feito sempre com grandes atrasos, pois as verbas recolhidas nunca se revelavam suficientes, havendo assim necessidade de, muito frequentemente, lançar mão de derramas, o que também não resolvia os problemas, que cada vez mais se agravavam. A título de exemplo, peguemos na Ata de 16/06/1839, que aprova o orçamento para o 2º semestre desse ano. Temos uma previsão de receita de 160.500 reis e uma previsão de despesa (sem os expostos) de 266.415 reis. Juntando-lhe o montante de 314.045 reis, correspondente ao “rateamento que lhe coube para administração dos expostos”, verificamos que existe um déficit de 419.960 reis. Mas a situação era ainda mais grave, pois o montante de débitos acumulados às amas atingia, em 31/12 do ano anterior, a importância de 1.215.955 reis, o que nos dá a ideia da gravidade do problema e da situação de miséria em que certamente viviam não só os expostos mas também as Amas e as famílias que os criavam. In atas da Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso, de 1837 a 1854, edição da Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso, ano de 2015, compilação de PAULO A. RIBEIRO DE FREITAS E JOSÉ ABÍLIO COELHO.

36-COELHO, José Abílio, em comunicação apresentada no Seminário Internacional “Do silêncio à ribalta: os resgatados das margens da história (séculos XVI-XIX), realizado em Braga, Universidade do Minho, em 28 e 29 de Maio de 2015, com o título «Reações dos contribuintes com os “expostos”. O caso do município da Póvoa de Lanhoso (1837-1857)». Cópia gentilmente cedida pelo autor, mas já disponível na Internet, no endereço: <http://docslide.com.br/documents/reacoes-dos-contribuintes-as-despesas-com-os-expostos-o-caso-do-municipio.html>, consulta efetuada em 25/11/2015, indica-nos a percentagem de expostos no cômputo geral dos nascituros, no que respeita à freguesia de Fontarcada, freguesia sede do concelho, na altura, no tocante aos anos de 1841 a 1850, que representam um valor superior a 30% dos nascituros daquela freguesia. Em 610 nascimentos registados, 188 são expostos. Todavia, no ano de 1846, ano da Revolta da Maria da Fonte, essa percentagem atinge os 45%, já que em 83 nascituros, 37 são expostos. Por aqui se vê a gravidade do problema e como a pressão – e mesmo a humilhação a que as mulheres solteiras grávidas eram submetidas – não o resolveu.

37-MANIQUE, ANTÓNIO PEDRO – LIBERALISMO E FINANÇAS MUNICIPAIS, op. Cit, p. 27 a 35.

5.3 - REAÇÕES ÀS REFORMAS DE MOUZINHO

Tão abrupta queda de receitas, decorrente do princípio enformador da reforma, aliás meritoso, baseado na ideia de maior justiça fiscal, que o sistema de tributação direta melhor representava, conduzia à necessidade de deitar mão de **fintas, derramas ou outros impostos**, capazes de responderem àquela insuficiência. Acontece que o lançamento destes impostos, porque afetavam principalmente quem dispunha de rendimentos mais elevados que era, ao mesmo tempo e de um modo geral, quem fazia parte das vereações camarárias ou quem mais facilmente as conseguia influenciar, *foi objeto de grande contestação por parte das câmaras municipais, que enalteciam as vantagens dos impostos indiretos*, em contraponto com os malefícios dos impostos diretos, forçando assim as correspondentes alterações legislativas.

A referida reação à legislação de MOUZINHO, traduziu-se na concessão de rédea larga às câmaras municipais em matéria de lançamento de impostos, que passavam a poder optar por impostos diretos, indiretos ou mistos. Acontece que os **grandes contribuintes, em regra dois por freguesia**,³⁸ tinham a incumbência de emitir parecer sobre a matéria. Sendo eles os principais onerados com os tributos, eram também os primeiros a opor-se ao seu lançamento, pelo que o pretendido alívio da tributação indireta não se verificou, sendo antes de considerar ter ocorrido o seu progressivo agravamento.

De tal modo que, segundo PEDRO MANIQUE³⁹, a quem novamente recorremos, no ano económico de **1851-52, apenas 30% das contribuições municipais eram receitas diretas, enquanto 70% eram indiretas**, o que é bem elucidativo da resistência por parte das classes mais influentes (e possidentes) do regime, às novas formas de tributação.

Aqui chegados, convém notar que, grande parte das soluções propugnadas por MOUZINHO, especialmente na área da fiscalidade, não vingou em termos da sua aplicação prática. Ou porque não chegaram a ser tentadas, ou porque a sua aplicação foi de tal modo contestada que, ou foram revogadas, ou de tal modo descaracterizadas na sua essência e modo de aplicação, que deixaram de corresponder ao pensamento e às soluções arquitetadas por aquele eminente espírito reformador.

O próprio MOUZINHO, dado o nível de contestação de que passou a ser objeto, viu-se demitido das suas funções governativas em dezembro de 1832, tendo-se mantido apenas nove

³⁸-Idem, p.32

³⁹-Idem. p.41

meses no seu desempenho, continuando, no entanto, a defender o seu legado com denodo na Câmara dos Deputados, para a qual foi eleito em várias legislaturas.

Todavia, a prova mais concludente da importância da sua intervenção reformadora, reside no facto de ao longo de todo o século XIX - e não só - as diversas reformas, ou tentativas de reforma, então levadas a efeito, terem tido como referência, fosse no sentido da sua defesa, fosse no sentido da sua contestação, a produção legislativa saída da sua incansável e ilustre pena.

6 - ESTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO

Depois das revoltas da Maria da Fonte e da Patuleia, com Convenção de paz de Gramido em 1847, surge o movimento da **Regeneração em 1851**, que vem trazer algum desanuviamento e acalmia ao relacionamento entre as várias sensibilidades políticas, surgindo, finalmente, um período de pacificação e estabilidade que vai manter-se por vários anos.

Foi a oportunidade para uma fase de desenvolvimento e progresso, através da abertura de estradas e caminhos-de-ferro, da criação de serviços públicos e da atração e fixação de algumas indústrias, o que se traduziu num aumento geral da população⁴⁰, sobretudo ao nível das cidades maiores e mais próximas do litoral.

Tratou-se, como nos dá conta CÉSAR DE OLIVEIRA, da denominada «política de melhoramentos materiais», que outra coisa não traduzia senão a criação de condições para a lenta, sinuosa, complexa e tardia implantação do capitalismo em Portugal⁴¹”. Foi a fase do fontismo, onde FONTES PEREIRA DE MELO, então ministro das obras públicas e mais tarde primeiro-ministro, desempenhou relevante papel.

A governação neste período, foi exercida alternadamente pelos dois partidos que emergiram da Regeneração, os **Renovadores e os Históricos**, tendo a vida cívica e política decorrido sem grandes perturbações durante quase duas décadas. Porém, em breve se alteraria, como a seguir se verá.

40-OLIVEIRA, CÉSAR – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS E DO PODER LOCAL, op. Cit. pp. 186 e 187.

41-Idem p.. 184.

6.1 - TRANSIÇÃO PARA A REPÚBLICA

Com a Janeirinha, movimento de reação popular ao agravamento da carga fiscal - sempre os impostos - em 1868, a questão coimbrã, três anos antes, em 1865, e as conferências do casino em março de 1871, onde se fez ouvir a voz contestatária da fina flor da intelectualidade da época, a dormência do regime sofreu um forte abalo, dado o brusco despertar da sociedade para outras realidades sociais que começavam a emergir e a reclamar discussão por mentes mais abertas, portadoras de outras ideias e outras mensagens, capazes de enquadrar um novo rumo para Portugal que o pusessem a par da Europa desenvolvida.

Este fervilhar de uma nova cultura e de novas correntes de pensamento, com o perscrutar de outros horizontes, foi-se intensificando e a discussão ideológica foi subindo de tom, não tardando a atingir a própria monarquia, cada vez mais posta em causa na sua legitimidade, cujo epílogo, traduzido na sua queda, viria a ocorrer em 5 de outubro de 1910. Com o regicídio de permeio, como se sabe.

Em termos tributários, sucederam-se diversas movimentações, tanto no sentido do reforço da tributação direta, como no sentido da tributação indireta, privilegiando-se, em certo momento, um sistema mais centralizado e/ou optando-se, no momento seguinte, por outro de cariz mais descentralizador, em função das sucessivas alterações do Código Administrativo, enquanto principal corpo de leis regulador dos poderes da administração, nomeadamente das relações entre a administração central e a administração local. Assim, a situação só estabilizou no final do século, com a publicação do **Código de 1896**.

Este código, que perdurara até à República, mas não subsistiria muito tempo nela, visto esta ter recuperado o **código de RODRIGUES SAMPAIO de 1878**, parece traduzir no seu articulado a vitória dos municípios, no que toca ao modelo tributário prevalecente, com **maior peso dos impostos indiretos**, em detrimento dos impostos diretos, o que foi um objetivo pelo qual a maioria deles se bateu ao longo de décadas.

Os **impostos diretos**, nos termos do nº 1, do artº 68º, do dito **Código de 1896**, passaram a constituir um **adicional aos tributos estaduais**⁴², o que contribuiu para acalmar os conflitos locais que o seu lançamento ou a fixação das suas taxas sempre geravam. Vejamos, no entanto, o que nos diz a referida norma sobre o assunto: **os impostos diretos são as percentagens adicionais às contribuições diretas do estado**, predial, industrial, de renda de casas e sumptuária, ou aquelas

42-Talvez possamos considerar tratar-se da primeira manifestação da perequatividade vertical, visto que os adicionais sobre os impostos estaduais, não deixavam de representar uma comparticipação nos mesmos por parte dos municípios, embora confinada à riqueza produzida no interior da própria circunscrição territorial. Nessa perspetiva, em termos de perequatividade horizontal, nada pode ser considerado.

que as substituírem, a que cresciam as taxas sobre veículos, aludidas no seu nº 4; e ainda, nos termos do nº 2, do mesmo artigo, uma percentagem sobre os rendimentos em que não incidirem as contribuições mencionadas no nº 1, com as exceções previstas nesse mesmo nº 2 (grafia atualizada).

Por outro lado, o **artº 74º do mesmo diploma, esclarece: os impostos indiretos consistem em uns tantos reis lançados sobre os géneros vendidos na circunscrição municipal para consumo** (grafia atualizada). Ou seja, uma espécie de IVA dos tempos modernos, dizemos nós.

Porém, **outros impostos indiretos** eram cobrados, sem qualquer relação com a comercialização de produtos, como era o caso da prestação de trabalho, que abrangia *pessoas e cousas*, nos termos do nº 3, do artº 68º e do artº 72º, do referido texto legal. Isto para além de uma série de **taxas previstas no código, incidentes sobre múltiplas atividades**, sem contar com outras nele não contempladas, mas que os regulamentos e posturas municipais previam.

Numa época em que a vida económica se encontrava confinada a um número ainda pouco expressivo de atividades, a tributação, para além de algum comércio, onerava sobretudo o depauperado setor primário, com um tal elenco de taxas e impostos, que quase se pode dizer, com algum exagero e em sentido figurado, que tudo o que mexia era taxado – e o que não mexia também.

Daí que, como demonstrou ANTÓNIO PEDRO MANIQUE,⁴³ a **extinção das Sisas não se tenha traduzido em alívio da carga fiscal**, dada a proliferação de tributos concelhios que se lhe seguiu. Com a agravante, a nosso ver, dessa proliferação afetar sobretudo as classes mais desprotegidas da sociedade, pois quando os mais possidentes eram os atingidos, nomeadamente por via da tributação direta, logo pugnavam pela sua extinção ou pela redução dos seus efeitos – e conseguiam-no – o que constitui uma das razões, entre outras mais, da crónica insuficiência das provisões orçamentais concelhias.

Numa economia tão atrasada, a léguas de acertar o passo com a Europa mais desenvolvida, aliás nunca conseguido, com a maioria da população a depender do amanho da terra para prover à sua precária subsistência - rendeiros ou foreiros na sua maioria - subjugados pelos termos de repartição dos frutos fundiários com os proprietários do solo, manifestamente injustos e desproporcionados, uma tal sobrecarga de tributos, fossem estaduais ou concelhios, sobre estas classes, já de si tão vulneráveis, não só era impeditiva de qualquer avanço em termos de desenvolvimento, como só podia agravar a sua situação de miséria.

43-MANIQUE, ANTÓNIO PEDRO, op. Cit. pp 22 a 42.

Foi nesta situação de permanente escassez de recursos e endémico défice orçamental, não obstante a pesada carga tributária que as populações eram obrigadas a suportar, que os propósitos descentralizadores e autonómicos, que desde MOUZINHO bons espíritos reclamavam, independentemente da sua meritividade, se depararam com inultrapassáveis dificuldades de afirmação ao longo de décadas, por carecerem de condições objetivas para o efeito, a começar pelos necessários recursos financeiros.

E é neste quadro que chegamos ao século XX e à República, onde surgiram desafios ainda mais candentes para o novo regime e para os concelhos, que foi necessário enfrentar, a par da persistência dos velhos problemas, que não só se mantiveram, como por vezes ainda se agravaram.

Mas, desta parte, ocupar-nos-emos no apartado seguinte.

III - A 1ª REPÚBLICA

7 - A 1ª REPÚBLICA E A SUA CIRCUNSTÂNCIA

A implantação da República ocorreu em 5 de outubro de 1910, mas os republicanos há muito que vinham a exercer uma oposição sistemática ao regime monárquico, minando a sua credibilidade e a sua aceitação popular, já de si bastante fragilizadas por sucessivos escândalos e profundas divergências ao nível da sua cúpula dirigente e da sua própria base social de apoio. A crise diplomática com a Inglaterra, decorrente do *Ultimatum* de 1890, que gerou um verdadeiro sentido de revolta e consternação nacional, seguida do movimento do 31 janeiro de 1891 e da punição dos seus participantes, bem como a ditadura de JOÃO FRANCO nos últimos anos da Monarquia, revelaram-se terreno fértil para a afirmação do republicanismo, muito particularmente do Partido Republicano Português, que emergia desta situação como a grande força contestatária e de alternativa política ao regime.

Se é verdade que foi com a geração de 70 que o País acordou de um certo letargo, decorrente do rotativismo partidário subsequente à Regeneração de 1851, aliás importante nesta fase de implantação do capitalismo e da sua projeção no desenvolvimento do tecido económico nacional, o facto é que a população já se encontrava cansada dos tradicionais protagonistas e disponível para aceitar outros intervenientes e outros projetos.

Sendo de relevar o importantíssimo papel desempenhado por aquela elite geracional nesta fase histórica do nosso constitucionalismo monárquico, deve notar-se que, no último decénio do século XIX e no primeiro do século XX, já eram, em grande parte, outros os líderes de opinião, com um discurso mais ousado e mais radical, que recuperava algumas ideias do Sinédrio e do Vintismo, remetidas a um apagamento imposto pelas circunstâncias do tempo durante muitos anos, mas que agora surgiam revigoradas pelas condições internas e externas, mais favoráveis à sua afirmação programática.

Ora, *entre 1868 e 1871 realizaram-se cinco eleições, ocorreu um golpe de estado e sucederam-se oito governos*⁴⁴ (da Janeirinha às Conferências do Casino), com toda a agitação que se lhe seguiu, pelo que não é de estranhar que as organizações partidárias atravessassem uma fase de erosão e de recomposição do seu tecido orgânico, com divisões e cisões no seu

44 - RAMOS, RUI (Coordenador), SOUSA, BERNARDO VASCONCELOS e MONTEIRO, NUNO GONÇALO – HISTÓRIA DE PORTUGAL, op. cit., p.537.

seio e a criação de novos partidos, como de resto se verificou com o PRP – Partido Republicano Português - mais tarde Partido Democrático.

Nas últimas décadas do século XIX e no início do século XX, o rotativismo partidário sofrera uma mutação. Agora já não era exercido entre Renovadores e Históricos, herdeiros imediatos da Regeneração, mas entre Regeneradores e Progressistas, cujas figuras cimeiras, de uns e de outros, já nada tinham a ver, ou pouco tinham a ver, com a geração de 70 ou com aqueles que esta contestara. De resto, a dinâmica de intervenção dos seus mais ilustres representantes, em grande parte, já se tinha esvaído, dado terem sido absorvidos e integrados no regime⁴⁵ - ainda que contestando-o ou ridicularizando-o, através da escrita⁴⁶, mas agora num registo mais fino e menos panfletário - ou tinham batido em retirada, por descrença nas instituições ou por discordância com o caminho trilhado.

45 - RAMOS, RUI – História de Portugal, op. Cit. p. 544.

46 - OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios e do Poder Local, op. Cit. pp 237 a 242. Encontramos aqui elencadas uma série de referências e de figuras criadas pelos grandes escritores da época, altura em que a produção literária foi muito prolífera e a crítica social e política particularmente mordaz. Destaque particular, a título de exemplo, para EÇA e CAMILO, cujos escritos, para além de revelarem o prodígio imaginativo dos respetivos autores, a finura da sua observação da realidade social envolvente e a sensibilidade para dela extrair tão fiéis retratos tipo, da sua representação coletiva, constituem uma crítica assaz verrinosa à sua composição e funcionamento. A saga de “OS MAIAS”, a esse respeito, é bem elucidativa. EÇA, coloca a desfilar perante os nossos olhos, na pele de jornalistas, políticos, artistas, damas da alta sociedade, personagens como a GOUVARINHO, o JOÃO DA EGA, o PALMA CAVALÃO, o VILAÇA, o DÂMASO, os próprios MAIAS e tantos outros, onde sob o manto diáfano da sapiência e da pseudo intelectualidade, pouco mais se abriga do que o autoconvencimento e a vacuidade. As derradeiras linhas da referida obra, são, a tal propósito, particularmente interessantes. Ouçamos, então, dois dos principais protagonistas: “-Que raiva ter esquecido o paiozinho! Enfim, acabou-se. Ao menos assentamos a teoria definitiva da existência. Com efeito, não vale a pena fazer um esforço, correr com ânsia para coisa alguma. EGA, ao lado, ajuntava, ofegante, atirando as pernas magras: - Nem para o amor, nem para a glória, nem para o poder...A lanterna vermelha do americano, ao longe, no escuro, parara. E foi em CARLOS e JOÃO DA EGA, uma esperança, outro esforço: - Ainda o apanhamos! – Ainda o apanhamos!” E, certamente – a conclusão é nossa - que CARLOS e JOÃO DA EGA, quando chegaram ao Bragança (hotel), para além dos seus compinchas, mesmo que o americano lhes tenha fugido, ainda “apanharam”, se não o “paiozinho” com ervilhas, seguramente outra qualquer iguaria de igual nobreza de palato. Afinal, dizemos nós, ainda há coisas pelas quais vale a pena correr...CAMILO, em “A Queda de um Anjo”, também nos fornece um retrato cruel, mas simultaneamente delicioso, do Portugal rural e profundo, em contraste com a vida boémia lisboeta, onde se encontram radicados os principais atores políticos, dependentes do orçamento do Estado, e grande parte da elite nacional, também ela, em grande medida, a viver ou a vegetar em redor dos negócios do Reino. E fá-lo, através do relato da mudança de comportamento de CALISTO ELOI DE SILOS BENEVIDES E BARBUDA, grande proprietário rural dos termos de Miranda, talvez o maior de todos, homem de pergaminhos antigos, descendente e representante de nobres linhagens, mas que nem por isso resistiu à voracidade traiçoeira e dissoluta do ambiente palaciano que o rodeava. Tendo-se incompatibilizado com a vereação local, e julgando o mundo a caminho da “perdição”, aceitou o desafio de ser deputado por Miranda, convicto de que pela sua ação iria colocar nos trilhos certos os destinos da Pátria, que via ameaçada pela ausência de valores e pela decadência moral. Após a eleição, partiu para a capital cheio de boas intenções e derreado de moralidade. Ali chegado, eis que em pouco tempo, o nosso homem, uma alma santa, se perde, sem apelo, no ambiente de uma Lisboa devassa e perversa. Estes retratos sociais, eventualmente exagerados – ou talvez não – de inquestionável elevação estética, permitem-nos perceber como no final do século XIX - e seguramente pelo século XX adentro, pois a realidade social e política não se altera por mero efeito da mudança de regime - as elites nacionais, não raras vezes, sob a aba da ilusão carunchosa de pretensas glórias passadas, ainda viviam muito da aparência, da jactância e da futilidade. Logo, também aqui, em nosso modesto juízo, talvez possamos encontrar algum reflexo do nosso atraso como Nação. Todavia, se objetivamente parece ser essa a lição a extrair deste texto camiliano, não é certo que o génio de CAMILO não visasse outros e mais finos propósitos com esta construção literária, nomeadamente como demonstração das possibilidades e capacidade de mudança e evolução do ser humano, mesmo tratando-se das mentes mais anquilosadas e empedernidas que possamos conceber.

De facto, EÇA ingressou na carreira diplomática e era agora Cônsul de Portugal em Paris, TEÓFILO BRAGA⁴⁷, professor do Curso Superior de Letras, RAMALHO ORTIGÃO, bibliotecário da Biblioteca Real da Ajuda, GUERRA JUNQUEIRO e OLIVEIRA MARTINS deputados⁴⁸, que, no entanto, a breve trecho seguiriam percursos diferentes.

Enquanto HERCULANO, cartista convicto, desiludido com o rumo dos acontecimentos, não tardaria a retirar-se para Vale de Lobos, para aí tratar das suas oliveiras e fazer o seu azeite, onde ocorreria o seu decesso em 1877, *OLIVEIRA MARTINS manteve-se na política ativa e veio mais tarde, em 1892⁴⁹, a abraçar a pasta da Fazenda, numa situação de grandes dificuldades para o erário público nacional, decorrentes da abrupta descida da taxa de câmbio da moeda brasileira, na sequência da transição operada naquele país, do Império para a República.*

Para além disso, por esta mesma altura, registou-se uma quebra muito significativa das exportações de vinho para França, o que tornou as coisas ainda mais difíceis, pois secaram, ao mesmo tempo, as duas principais fontes de entrada de divisas. Se a isto somarmos o grande volume da dívida pública, a cujo serviço era preciso responder, torna-se fácil perceber que estavam reunidas as condições para a formação de uma tempestade perfeita, que a qualquer momento se poderia abater sobre o País, que consistia na **impossibilidade de cumprir, a todo o momento, o serviço da dívida**, com a consequente entrada numa situação de *default*, ou seja, de incumprimento perante os respetivos credores.

Às condições supra descritas, já de si muito complicadas, juntou-se uma outra que veio agravar ainda mais o problema, que foi a **bancarrota da Argentina**, o que gerou algum pânico na praça financeira de Londres, onde se movimentavam – e movimentam - os grandes investidores internacionais, impossibilitando, deste modo, o eventual recurso ao crédito, por estiolamento de mais este meio de captação de recursos.

Perante este quadro, OLIVEIRA MARTINS, enquanto ministro da Fazenda, decretou que o **pagamento dos juros da dívida pública fosse reduzido em 30% no respeitante aos credores internos e em 2/3 no referente aos credores externos⁵⁰, para além de reduzir os salários da função pública em 20% e proibir novas admissões.** Era, declaradamente, uma situação de bancarrota, ainda que parcial, o que não constituía novidade em termos históricos, visto que tal

47 -TEÓFILO, ainda viria, contudo, a chefiar o Governo Provisório da República, até à Constituição de 1911, mas, em nosso entender, já não como agente político dinâmico e interventivo, mas antes como figura respeitada e consensual do regime.

48 - RAMOS, RUI (Coordenador), SOUSA, BERNARDO VASCONCELOS e MONTEIRO, NUNO GONÇALVES – história de Portugal, op. cit. p. 544.

49 - Idem, pp. 554 e 555.

50 - RAMOS, RUI (Coordenador) – História de Portugal, p. cit.. pp 554 e 555.

já se tinha verificado por mais de uma vez ao longo do nosso percurso como país independente e a posteridade viria a confirmar que não seria a última.

7.1 – CONDICIONANTES DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Neste contexto, a produção legislativa aplicável à administração periférica territorial do Estado, não podia deixar de evidenciar as contradições e as dificuldades sentidas ao nível do poder central, com os inerentes reflexos nos chamados corpos administrativos⁵¹, que longe de obterem um quadro de estabilidade em termos dos seus poderes, responsabilidades e modo de funcionamento, que lhes permitisse desempenhar as respetivas funções com um mínimo de previsibilidade e de tranquilidade eram, a cada passo, confrontados com alterações de carácter estrutural, que geravam insegurança e incertezas, e se repercutiam negativamente no seu desempenho.

O fundamento de tão frequentes alterações assentava, a nosso ver, em duas realidades simultaneamente antagónicas e complementares. Por um lado, a velha querela, assente em diferentes visões políticas do exercício do poder e da administração, em que uns pugnavam por maior descentralização e outros entendiam o sistema mais centralizado como aquele que melhor respondia às necessidades de uma boa administração. Por outro lado, paralelamente, surgiam as endémicas **dificuldades financeiras e a consequente necessidade de um apertado controlo das finanças públicas** por parte da administração central, onde se incluíam os distritos e os concelhos, o que condicionava as opções do legislador, incapaz de se libertar do colete-de-forças que este binómio representava, como o estudo dos diferentes Códigos Administrativos bem ilustra.

7.1.1-O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1878

O **Código Administrativo de 1878**, *reconhecidamente descentralizador, conferia às câmaras municipais autonomia própria para o exercício das respetivas funções, sem dependência ou controlo direto e imediato do poder central através dos seus magistrados*, desde logo do administrador do concelho, ele próprio, também, com amplos poderes e plena autonomia funcional relativamente à câmara municipal. Assistia-lhe, no entanto, o direito de

51 - Os corpos administrativos eram constituídos pelos governos civis (distritos), câmaras municipais (concelhos) e juntas de paróquia (paróquias ou freguesias). A nossa atenção centrar-se-á, essencialmente, nos concelhos e não tanto nos distritos e freguesias, para além dos concelhos de Lisboa e Porto, não merecerem, da nossa parte, particular atenção, porque, por regra, se encontram ao abrigo de estatutos especiais..

participar em todas as sessões da câmara, com direito de **voto consultivo**, nos termos do artº 101º, daquele código. Competia-lhe, também, nos termos do nº 6, do artº 207º, “prestar à câmara municipal e ao seu presidente, **a coadjuvação que lhe fosse requisitada** para a execução das obrigações legais da mesma câmara” (negrito nosso).

Nestes termos, sendo embora o administrador do concelho o magistrado que na circunscrição concelhia representava o poder central e ao qual se encontravam adstritas amplas competências, não gozava, apesar de tudo, de uma situação de supremacia, pelo menos formal, relativamente à câmara municipal, surgindo antes como seu consultor, coadjutor ou colaborador próximo.

O mesmo se diga quanto à **autonomia orçamental**. Prescrevia o artº 130º, do citado diploma, que o *orçamento ordinário era proposto à câmara pelo seu presidente*, discutido e aprovado pelos vereadores, exposto ao público por dez dias e remetido à junta geral do distrito, até ao 1º de novembro de cada ano. Por sua vez, o artº 131º, acrescentava que a junta geral do distrito podia rejeitar ou reduzir as despesas propostas, mas não podia introduzir verbas de despesas nem aumentar os montantes propostos, salvo quando essas despesas fossem obrigatórias. Apesar de alguns poderes de intervenção da junta distrital, as balizas de atuação dentro das quais as câmaras municipais se moviam, apresentavam-se, ainda assim, à luz daqueles dispositivos, bastante amplas, tanto mais que não havia provisão legal específica para o julgamento das contas.

Em termos tributários, nomeadamente no que se refere ao que julgamos constituir a principal fonte de receita dos municípios, que consistia no lançamento de um *adicional às contribuições gerais do Estado*⁵², *predial, pessoal e industrial*, a que aludia o artº 114º, os municípios não se encontravam legalmente condicionados à latitude das taxas a aplicar, relevando aqui, também, uma manifestação da sua autonomia.

7.1.2 – O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1886

Todavia, o **Código de 1886**, já surge com um cariz muito **mais centralizador**, quer em matéria de impostos, quer em termos da gestão corrente dos municípios. Do ponto de vista tributário, *o lançamento dos adicionais sobre as contribuições do Estado, como resulta dos §§ 3º e 4º, do artº 138º, encontra-se limitado em termos de incidência e de taxaço*. No que toca à

⁵² -Como já antes sublinhamos, julgamos resultar da cobrança de tais adicionais, uma manifestação do princípio da perequatividade vertical. Todavia, com uma nuance particularmente importante, que é a resultante desse eventual mecanismo perequativo, operar, apenas, no âmbito da riqueza produzida na circunscrição concelhia ou municipal respetiva.

gestão corrente, com a publicação deste código, são adstritos ao **administrador do concelho** **poderes e responsabilidades muito mais amplas**, em detrimento da câmara municipal e do seu presidente, que assim se veem relegados para uma posição de manifesta subalternidade. Vejamos porquê:

Diz-nos o artº 104, que a câmara municipal se corresponde diretamente, por intermédio do seu presidente, com todas as autoridades e repartições públicas do distrito. Todavia, o artº 105º, no seu corpo principal, estipula que a câmara municipal entregará **semanalmente** ao administrador do concelho, para ser enviado ao governador civil, um resumo das deliberações que houver tomado na semana anterior - ver também nº 10 do artº 241º e o § 2º do mesmo artigo, que acrescenta: estes documentos serão remetidos pelo mesmo administrador ao governo civil, com informação relativa às **deliberações que tiver por ilegais ou contrárias ao interesse público**. Procedimento que, diga-se, era extensível às juntas de paróquia, nos termos do artº 187º do mesmo código (negrito nosso).

As determinações insertas naqueles preceitos, na prática, reduziam as competências e a autonomia das câmaras municipais a muito pouco, pois ao administrador do concelho são deferidos poderes de controlo, não apenas da legalidade, **mas do próprio mérito das decisões tomadas**.

Em termos práticos, o administrador do concelho, com a publicação deste código, converte-se no único detentor do poder ao nível local, situação que se vai manter até à implantação da República. Os chamados órgãos administrativos ao nível concelhio, e por maioria de razão ao nível das paróquias, no que vai para além da função de executores da vontade daquele magistrado, em nosso juízo, não passavam de meras figuras decorativas.

Todavia, a inovação mais importante trazida por este corpo normativo, do nosso ponto de vista, radica na vinculação da câmara municipal, nos termos do artº 119º, à obtenção de **parecer dos quarenta maiores contribuintes da contribuição predial**, *quanto à contratação de empréstimos e seus encargos*, nº 18, do artº 117º, (norma que nos parece redundante relativamente ao nº 12 do artº 118º), *à dotação de serviços e fixação de despesas municipais*, nº 2, do artigo 118º, *aos orçamentos municipais*, nº 3, *ao lançamento de impostos municipais*, nº 4, *e à contratação de empréstimos, respetivas dotações e encargos quando os mesmos absorvam mais de 10% da receita ordinária do ano a que respeitam*, nº 12, do mesmo artigo.

Ora, sendo esses contribuintes os principais onerados com o aumento de impostos, ou com outro tipo de encargos sobre os quais emitiam parecer, cremos, ressalvada alguma honrosa exceção, que não será difícil perceber o sentido daqueles pareceres.

Outra novidade, consistia na remessa das contas de gerência das câmaras municipais, das juntas de paróquia e de outras corporações ao governador civil, via administrador do concelho, com informação circunstanciada deste, para serem apresentadas no tribunal de contas ou no tribunal administrativo, como decorre do n.º 7, do art.º 241.º do mesmo código.

7.2 – AS PARÓQUIAS ENQUANTO AUTARQUIAS LOCAIS

Quanto às paróquias, nos termos do art.º 155.º, do citado **Código de 1878**, a junta de paróquia é composta de **cinco** membros eleitos. Porém, à luz do § 2.º desse mesmo artigo, o pároco toma parte e vota em todas as deliberações, **”nos assuntos que respeitam aos interesses eclesiásticos da paróquia e da administração da fábrica, quando a junta for fabriqueira”**, e toma lugar à direita do presidente (negrito nosso).

O **Código de 1886** também inovou neste ponto e revelou-se mais centralizador, visto que além de reduzir o número de vogais a **três**, nas freguesias com menos de 1.000 habitantes, a sua esmagadora maioria, diz-nos que também o regedor da paróquia passa a assistir às sessões desta, com direito a ser ouvido, quando o pedir, e a tomar lugar do lado esquerdo do presidente.

Deste modo, o presidente da junta de paróquia, com o pároco do lado direito e o regedor do lado esquerdo, emparedado entre os dois, e não apenas em termos figurados, não passava, a nosso ver, de uma simples figura necessária à composição do ramalhete. Uma mera haste do galheteiro, útil, mas sem substância.

7.3 – ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

De todo o modo, no que tange à centralização administrativa, tanto o **C. A. de 1895 (Decreto de 04 de março)**, como o **C. A. de 1896 (Lei de 4 de maio)**, foram ainda mais longe, sendo de notar que o Código de 1895, no tocante aos concelhos de 3.ª ordem, os colocou na dependência direta de concelhos de ordem superior, nomeadamente dos que fossem sedes de comarca – art.ºs 54.º e segs. Esta situação, no entanto, deve ter provocado reações de tal modo adversas, que o Código de 1896 aboliu, simplesmente, os concelhos de 3.ª ordem, reduzindo essa classificação apenas a 1.ª e 2.ª ordens - art.º 2.º, deste código (1895).

No que se refere às juntas de paróquia, aquela mesma Lei (C.A.1895) introduziu uma alteração importante, constante do § 1.º, do art.º 173.º, ao referir: “o pároco é vogal nato e presidente da junta de paróquia...”.Ou seja, o pároco passa a ser presidente da junta de

paróquia por inerência, sem necessidade de se submeter a sufrágio. O Código Administrativo de 1896 não alterou esta provisão – artº 159º.

Um propósito centralizador tão vincado, independentemente das razões de controlo administrativo e financeiro que o justificassem, contribuía para degradar o ambiente político e acentuar as divergências entre o poder em funções e a oposição.

De facto, competindo ao Governo central, por proposta dos governadores civis, a nomeação dos administradores do concelho, que por sua vez indicavam àqueles os regedores a indigitar, com o crescente reforço das atribuições cometidas a estes magistrados e o correlativo esvaziamento do papel atribuído aos órgãos municipais e paroquiais eleitos, quase se pode afirmar que a administração autárquica era exercida pelo Estado, através dos seus representantes, o que em muitos concelhos equivalia a subtrair à oposição o espaço de manobra onde esta podia exercer alguma influência, dando azo a reacções por vezes destemperadas e violentas.

Os tempos eram, pois, como julgamos ter demonstrado, de crescentes dificuldades em todos os planos para o Governo em funções e para a Monarquia - e, em razão delas, ou por causa delas - de contestação política e social cada vez mais intensa. Neste ambiente, todos os pretextos eram aproveitados para desacreditar o regime e os seus mais diretos representantes, clamando-se por outros princípios, outros ideais e outros atores.

Foi neste caldo de cultura que, servido por jovens políticos, enérgicos e talentosos, em que a eloquência da verve e a excelência da retórica, escrita ou falada, desempenhavam papel crucial, o PRP – Partido Republicano Português - encontrou terreno fértil para o reforço da sua implantação e o seu exponencial crescimento, agregando muito do descontentamento que grassava na sociedade portuguesa e federando, conseqüentemente, não só várias correntes políticas e sindicais antimonárquicas, desde os republicanos moderados aos anarco-sindicalistas, mas também muitos trãnsfugas da monarquia, indignados com a resposta do regime à infâmia e à afronta que o *Ultimatum* representou para o orgulho nacional.

Agora os protagonistas e novas estrelas do firmamento político já eram outros, e davam pelos nomes de AFONSO COSTA, ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, BRITO CAMACHO, BERNARDINO MACHADO, entre tantos mais.

E foi com eles e com o seu decisivo contributo e influência, que a Monarquia se apagou e a República se fez luz.

8 – AS PRIMEIRAS DIFICULDADES DA REPÚBLICA

Naturalmente que a República carregava no seu alforge toda a esperança e sede de justiça que as populações, nomeadamente o operariado e em geral as classes mais desfavorecidas tinham acumulado ao longo dos anos, pelo que reclamavam urgência na sua satisfação.

Todavia, as finanças do País continuavam periclitantes. Para além da instabilidade governativa dos últimos tempos da Monarquia, os investimentos na construção de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, entre outros, de que FONTES PEREIRA DE MELO foi indefetível impulsionador e executor, levados a efeito nas décadas anteriores, particularmente na primeira metade do último quartel do século XIX, tiveram como reverso um pesado endividamento externo, cujos efeitos se continuavam a fazer sentir, tornando impossível dar resposta a um nível de expectativas tão elevado.

Por tais razões, o Governo provisório, poucas semanas após assumir o poder, viu-se confrontado com sucessivas ondas de greves, especialmente nas cinturas industriais das grandes cidades, onde preponderavam os anarco-sindicalistas, cujo contributo para a vitória da república tinha sido inequívoco, pelo que entendiam chegada a hora de reivindicarem a sua parte na distribuição de benesses e prebendas, de que já se sentiam arredados, por parte do novo poder⁵³.

Para tão precoces manifestações de contestação ao regime, terão contribuído, a nosso ver, entre outros, dois fatores, que embora desconexos entre si, se desenrolaram em paralelo. Numa primeira perspetiva, o fenómeno da adesivagem, que motivou muitas reações adversas das populações, nomeadamente em sede de nomeação, por parte dos governadores civis, das comissões administrativas dos concelhos e paróquias, o que decorreu dos poderes que lhes foram conferidos pelo artº 2º, do Decreto de 13 de outubro de 1910.

De um outro ponto de vista, a recuperação abrupta, e sem mais, do código administrativo de 1878, operada por aquele Decreto, quando já tinham passado trinta e dois anos da sua publicação, em detrimento do código de 1896, que averbava a seu crédito, apesar de tudo, um lastro de aplicação referente aos últimos catorze anos, também afetou a

53-OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios e do Poder Local, op. Cit. p.250 (Capítulo “A República e os municípios”). O autor dá-nos conta do rápido divórcio entre os trabalhadores organizados de Lisboa e Porto e as autoridades republicanas, que o lançamento de sessenta e uma greves, a partir de finais de outubro de 1910, traduz de forma eloquente. E não abrandou, nos anos subsequentes, esta pressão do operariado sobre os governos republicanos, que tendiam a responder com violência às reivindicações e manifestações organizadas pelas forças sindicais, o que contribuía para cavar, ainda mais, o fosso que separava estes contendores, contribuindo, deste modo, para a gradual, mas contínua, erosão da República, dos seus ideais e do apoio popular que lhe era dispensado.

credibilidade do poder republicano. Apesar da cláusula geral de salvaguarda inserta no seu preâmbulo, ao referir que o código será restabelecido “na parte em que o seu restabelecimento cause um mínimo de perturbação nos serviços públicos”, e das cláusulas específicas nesse mesmo sentido, constantes dos artºs, 1º, 2º e 3º, o certo é que uma mudança tão brusca, da aplicação de um complexo corpo legislativo, só podia causar perturbações e insegurança jurídica. Além disso, tratava-se de regular o funcionamento dos corpos administrativos, concelhos e paróquias, os entes públicos mais próximos dos cidadãos, pelo que as referidas alterações, decretadas sem o devido amadurecimento e ponderação, tolhiam, desde logo, a capacidade de decisão em tempo útil por parte dos seus titulares, o que os administrados não compreendiam e lhes desagradava.

Na vertente financeira, a incerteza gerada quanto à legislação aplicável, até à publicação da Lei nº 88, de 1913, esta já mais clarificadora, deixou os corpos administrativos, especialmente os concelhos, um pouco à deriva, atentas as muitas dúvidas que até então se suscitavam, de que lembraremos, apenas, a título de exemplo, a questão dos adicionais cobrados a favor dos municípios.

*Nos termos do artº 69º do Código Administrativo de 1896, que vigorou até ao final da Monarquia, em 1910, a taxa adicional aplicada sobre os referidos impostos, tipificados no nº 1, do artº 68º, não podia exceder 75% da coleta do Estado, ou 100%, no que se refere aos géneros sujeitos ao real de água, em conformidade com o § 1º, do artº 74º, do mesmo normativo, enquanto à luz do Código de 1878 ora reprimado, esse limite não existia. Como também não existia, na sua vigência, a necessidade de obter o **parecer dos 40 maiores contribuintes do concelho para contrair empréstimos, contratar pessoal ou agravar as percentagens dos impostos**, que o Código de 1886, no seu artº 119º, veio impor, a Lei de 4 de março de 1895, no seu § 2º, artº 63º e o Código de 1896, no artº 57º, mantiveram. Por aqui se pode aferir das enormes dificuldades e incertezas com que se debatiam os municípios, no âmbito da sua gestão financeira e da elaboração dos respetivos orçamentos.*

Naturalmente que os entes administrativos infraestaduais se inserem no todo nacional, representado pelo Estado, pelo que os problemas e limitações deste, também o eram e são daqueles, sendo a inversa igualmente verdadeira. Nessa medida, as dificuldades sentidas por qualquer dos níveis de responsabilidade eram, naturalmente, transversais a toda a administração pública, tanto central como descentralizada.

Se no plano interno, como supra se descreveu, o novo regime se deparava com múltiplas e crescentes dificuldades, o mesmo se passava no plano externo, desde logo ao nível do seu reconhecimento internacional. Numa Europa onde predominavam os regimes

monárquicos, em que as únicas exceções eram a **França e a Suíça**, visto a experiência espanhola já ter fracassado há muito tempo, o regime republicano era olhado com reservas e desconfiança, por parte dos seus parceiros internacionais, a começar pela “aliada” Inglaterra.

8.1 – A NECESIDADE DE AFIRMAÇÃO DO REGIME REPUBLICANO

Independentemente das dificuldades - e muitas eram - havia valores e expectativas que a república não podia defraudar, visto constituírem a matriz essencial e o fundamento basilar do seu próprio projeto político.

Nesse sentido, logo na fase do governo provisório foram tomadas **algumas medidas importantes** que é justo destacar, apesar dos seus efeitos não se projetarem de imediato em avanços da sociedade. Referimo-nos, nomeadamente, à **tentativa de universalização e gratuidade do ensino primário**, aspeto digno de registo num país com uma elevadíssima taxa de analfabetismo. Como corolário desse objetivo, os encargos correspondentes surgem inseridos numa rubrica própria e autonomizada a título de **despesa municipal obrigatória** - n.º 15, do § 1, do art.º 122, da Lei n.º 88, de 07/08/1913, *ao contrário do código de 1878, em que aparecia inserida numa amálgama de outras despesas sociais, n.º 8, do artigo 127*, o que traduzia, em nosso parecer, a preocupação dos poderes republicanos com a instrução pública.

Os objetivos, todavia, ficaram muito aquém de serem alcançados, por dificuldades várias, onde avultavam as financeiras - mas não apenas estas - também a falta de professores e a inexistência de escolas em número bastante para o efeito, visto o rácio professor aluno de que nos dá conta CÉSAR DE OLIVEIRA⁵⁴, bem como o número de salas de aula disponíveis, representavam valores a todos os títulos insuficientes, para ministrar ensino a um número de alunos que respondesse minimamente às necessidades do nosso desenvolvimento.

É certo, que enquanto princípio programático, que vê o ensino como condição de desenvolvimento económico e social, a ideia da sua universalização era em si extremamente louvável e de aplaudir. Só que, não havendo disponibilidade de meios **financeiros e outros mais** para a sua concretização, tal acaba(ou) por quedar-se em pouco mais do que num enunciado de boas intenções, sem outras consequências de maior ao nível da pretendida formação. **A responsabilidade pelo ensino primário cabia, desde há muito, aos municípios, tal como o determinava o n.º 8, do art.º 127, do Código de 1878, o n.º 6, § 1, do art.º 141, do Código de**

54 - In História dos Municípios Portugueses, op. Cit. p. 254, refere o autor que o rácio n.º de professores n.º de alunos é de 10 para 10.000 e em 1916 de 13 para 10.000, que não se altera até 1931. A escassez de de escolas é manifesta e também não sofre alterações de monta nesse período.

1886, o n.º 6, do § 1.º do art.º 88.º, da Lei de 4 de março de 1895 e o n.º 23.º, do § 1.º, do art.º 81.º, do Código de 1896, princípio que a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, sufragou, por via do n.º 15, § 1.º, do art.º 122.º.

Todavia, as **câmaras municipais** – como o País - **sempre depauperadas financeiramente**, careciam de recursos que lhes permitissem impulsionar e desenvolver o sistema, tal como se verificava no referente à satisfação de outras necessidades coletivas, ou ao desempenho de outras atividades e funções, apesar das prescrições legais nesse sentido. O que explica, acreditamos nós, o relativo fracasso da República na almejada universalidade do ensino primário, mesmo beneficiando da construção de muitas escolas nos concelhos do interior rural, por iniciativa e a expensas de alguns beneméritos particulares, em regra brasileiros de torna viagem, que no seu regresso à terra natal se dedicavam à filantropia.

Nem tudo corria mal, no entanto, nas hostes republicanas, pois outras medidas do seu programa eram concretizadas. Uma delas, merecedora de registo, porque bem sucedida, inserida nos objetivos programáticos do novo regime, foi a **criação das Universidades do Porto e Lisboa, por decreto de 22/03/1911**, o que representou um importante salto qualitativo e quantitativo ao nível da oferta de ensino superior, visto que desde a fundação da Universidade de Coimbra, em 1290, apesar da criação de algumas escolas importantes no final do século XVIII e ao longo do século XIX, não se tinha verificado nada de comparável em termos de dimensão e estatuto.

Numa outra vertente de análise, diremos que ainda não foi desta que se abriram as portas ao sufrágio universal, também ele uma promessa republicana, que aliás sofreu um retrocesso, visto a chefia familiar⁵⁵ deixar de ser elemento bastante para o efeito⁵⁶, como prescrevia a Lei de 08 de maio de 1878, de FONTES PEREIRA DE MELO, voltando a ser necessário saber ler e escrever e ter mais de 21 anos⁵⁷, para além de continuar vedada às mulheres a sua participação.

55 - Chefia familiar entendida no sentido masculino, embora a lei o não referisse, era assim que era entendido. Talvez seja de recordar, aqui, o episódio que a imprensa de vez em quando nos traz à memória, da médica CAROLINA BEATRIZ ÂNGELO, considerada 1.ª sufragista portuguesa, que, viúva e mãe de filhos, exigiu a sua inscrição nos cadernos eleitorais, enquanto chefe de família, para as eleições constituintes de 1911. Depois de grande polémica, com recurso aos tribunais, obteve ganho de causa. Todavia, não tardou muito que essa “lacuna” fosse tapada, através de uma alteração à Lei Eleitoral, em 1913, arredando, mais uma vez, as mulheres do exercício desse direito, que só depois do 25 de abril de 1974, lhes seria plenamente reconhecido. Apesar da sua juventude, faleceu antes daquela alteração legislativa, pelo que não teve de se confrontar com um segundo impedimento ao exercício do direito de voto.

56 - RAMOS, RUI (coordenador) – História de Portugal, op. Cit. p. 539. Como nos relata o autor, FONTES, pela Lei de 8 de maio de 1878, introduziu uma alteração ao direito de voto, passando a ser habilitação suficiente a chefia familiar.

57 - OLIVEIRA, CESAR – História dos Municípios Portugueses, op. Cit. p. 272.

Noutro âmbito, ao nível da separação entre a Igreja e o Estado, a intervenção do Governo foi pouco menos que desastrosa. De facto, por **decreto de 20 de abril de 1911, a República renunciou à religião oficial**, o que em si não teria sido problemático, caso a medida se tivesse quedado pela afirmação desse princípio e a Igreja tivesse mantido o livre exercício do seu múnus confessional.

Mas quis-se ir muito mais longe, pretendendo exercer-se um controlo ostensivo e apertado sobre a Instituição e o seu clero, numa manifestação de hostilidade gratuita e desnecessária que, no futuro, não iria conduzir a bons resultados⁵⁸. Na verdade, para além de lhe ter sido retirada a personalidade jurídica, a Igreja viu-se também desapossada dos seus bens e submetida a uma série de proibições descabidas e infundadas, desde a proibição de tocar os sinos, à de realização de procissões, passando pelo impedimento do uso de vestes talares por parte do seu corpo sacerdotal.

Apesar do esforço do poder republicano para a concretização do seu programa, naturalmente ambicioso, independentemente da qualidade da sua governação, esta esbarrava com **inultrapassáveis condicionantes financeiras**, imponderável, aliás, comum a todos os sujeitos económicos, ainda que com diferentes níveis gradativos, dada a perene escassez de recursos ante a imensidão da sua necessidade. Além disso, as medidas tomadas, muitas vezes sobre forte pressão popular, o que também não é de estranhar naquele contexto, não eram objeto da devida ponderação e avaliação e os seus resultados não atingiam os objetivos que se propunham, ficando aquém dos anseios das populações e em contraste com as suas expectativas.

8.1.1 – AS RESPONSABILIDADES DOS CONCELHOS OU MUNICÍPIOS

É de notar, mais uma vez, que parte substancial da satisfação das necessidades coletivas básicas, eram atribuição das câmaras municipais, como resulta da legislação administrativa, que foi sucessivamente promulgada, tanto na fase mais tardia da Monarquia Constitucional, como na 1ª República, *de que se destacam, os artºs 102º a 105º do Código de 1878, 113º a 120º do Código de 1886, 49º a 52º da Lei de 4 de março de 1895, 50º a 52º, do Código de 1896 e artº 122º, da Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913*. Competiam-lhe, grosso modo, a *construção e reparação de edifícios públicos, a construção e reparação de pontes, aquedutos, fontes e minas; limpeza, reparação e abertura de caminhos, ruas e estradas*

58 - RAMOS, RUI (Coordenador) – História de Portugal, op. Cit. pp. 586 e 587.

municipais; a arborização de baldios, limpeza e construção de cemitérios, serviços de vacinação e inspeção sanitária, assistência às crianças desvalidas e abandonadas, bem como as funções de polícia no concelho, para além, entre outras, da instrução primária já anteriormente abordada. Acresciam, a estas, entre mais, os gastos com os facultativos médicos, enfermeiros, parteiras, veterinários, além das despesas administrativas com funcionários e material diverso, inerentes ao normal funcionamento da própria autarquia.

Apesar do **extenso rol de taxas que as câmaras municipais cobravam**, tipificadas nos diferentes Códigos Administrativos, o facto é que salvo os concelhos de 1ª ordem, e alguns de 2ª ordem, onde os serviços e/ou a indústria tinham algum peso, na *maior parte deles, de 2ª e 3ª ordem*, predominava um setor primário arcaico e anquilosado, onde as teorias fisiocratas não tinham penetrado. Com a propriedade fundiária extremamente fragmentada ou atomizada, ressalvada a parte sul do continente, **o baixo valor acrescentado gerado, traduzia-se, também, em reduzido valor dos tributos arrecadados pelas autarquias e, conseqüentemente, na sua incapacidade para satisfazer as necessidades básicas mais prementes das populações** suas representadas. Isto apesar da sobrecarga e do sacrifício que tais impostos representavam para os onerados tributários, por norma pequenos lavradores, ou lavradores caseiros, todos de muito poucos rendimentos.

O descontentamento grassava, pois, no seio da comunidade nacional, que não encontrava na mãe pátria um caminho de luz que permitisse a cada um a concretização dos sonhos e dos projetos de vida que ambicionava, desesperança que o crescente fluxo migratório, com destino ao Brasil, então registado, de que nos dá desenvolvida nota RUI RAMOS, constitui insuspeito barómetro. Segundo este autor, entre **1910 e 1912, deixaram o País 226.205 portugueses**⁵⁹, essencialmente com destino ao eldorado brasileiro, então considerado “a terra da promessa”.

8.2 - A ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA E O PODER CENTRAL

Em termos legislativos, nomeadamente no que se refere à gestão autárquica e ao seu relacionamento com o poder central, matéria regulada no Código Administrativo, o governo provisório emergente da revolução procedeu à suspensão ou **revogação do Código de 1896**, de cariz centralista e próximo das posições de JOÃO FRANCO, aliás, seu coautor, chefe do Partido Regenerador e Presidente do Ministério, entre 1906 e 1908, com quem os republicanos

⁵⁹ - RAMOS, RUI – História de Portugal, op. cit. p. 597.

mantinham uma relação política de inimizade fidalga. Em contrapartida, para colmatar o vazio legislativo assim criado, **repristinou o Código** de RODRIGUES SAMPAIO de 1878, de pendor mais descentralizador e mais consentâneo com os ideais republicanos.

De facto, por Decreto de 13 de outubro de 1910, ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, ministro do interior do governo provisório, recupera para direito vivo, até à publicação de novo Código Administrativo, o Código de 1878, para, em conformidade com a justificação de motivos do referido diploma, “restituir à vida local incentivos e energias capazes de permitir aos cidadãos uma fecunda atividade administrativa”, o que, na perspetiva daquele governante, não se verificava com o Código de 1896, “de estrutura intensamente conservadora, que de modo algum se harmoniza com as doutrinas do systema republicano”, afirma-se no mesmo texto (grafia da época).

Porém, não seria fácil, no âmbito de uma legislação tão densa e complexa, passar da aplicação de um código para outro, sem graves perturbações ao nível da generalidade dos serviços públicos objeto da sua regulamentação. Nesse sentido, o referido Decreto, de 13 de outubro, logo no seu preâmbulo, enunciou uma válvula de escape capaz de preservar a coerência do sistema, ao referir que o código de 1878 – carta de lei de 6 de maio – será restabelecido “na parte em que o seu restabelecimento cause um mínimo de perturbação aos serviços públicos”.

Por outro lado, o artigo 1º daquele normativo, anunciando, embora, que “serão adoptados os magistrados e organismos estabelecidos pelo Código Administrativo aprovado pela carta de lei de 6 de maio de 1878”, logo estabelece, no seu § 1, algumas exceções para “as atribuições ou disposições relativas áquelles serviços que por leis ou quaesquer diplomas especiaes foram retirados áquelles organismos e confiados a outras entidades, as quaes continuarão pertencendo a essas entidades”. No § 2, do mesmo artigo, acrescenta-se que “continuam subsistindo as actuaes circunscrições administrativas” (grafia da época).

Ou seja, no que se refere à administração periférica do Estado de âmbito territorial, não há alterações de estrutura ou nomenclatura, mantendo-se os Governos Cívicos, as Câmaras Municipais e as Juntas de Paróquia (freguesia), conforme havia sido fixado pela **Carta de Lei de 25 de abril 1835 e Decreto de 18 de julho desse mesmo ano**.

Porém, a sua governança, nos termos do artº 2º, do referido Decreto, ficará a cargo de comissões nomeadas pelos governos civis, com ressalva para as juntas gerais e os conselhos de distrito, que ficarão a aguardar instruções do Governo. O mesmo acontece com as Câmaras de Lisboa e Porto, visto que se encontram a coberto de legislação especial, além dos organismos constituídos por cidadãos republicanos, estes excecionados pelo artº 3º, do mesmo diploma.

Apesar destas exceções, cedo a jurisprudência e a doutrina verificaram a sua insuficiência, pois a aplicação do código, em muitos aspetos, era simplesmente impraticável, já que muitas das suas disposições, atento o tempo decorrido e a evolução entretanto verificada, tinham deixado de fazer sentido. Assim, aos aplicadores do direito, dada a necessidade de encontrar soluções para problemas concretos, só lhes restava deitar mão do código de 1896, acabando, na prática, por vigorarem dois códigos em simultâneo, subsumindo cada um deles uma parte da matéria administrativa, até à prevista publicação de novo código. Porém, o ministro do interior, considerando a sua urgência, logo em 1910, por Decreto de 25 de outubro, incumbiu uma comissão presidida por JOSÉ JACINTO NUNES, de elaborar o respetivo projeto.

E, de facto, a comissão foi célere no seu trabalho, pois o **projeto foi apresentado à Assembleia Constituinte em 15/08/1911, antes mesmo da aprovação da Constituição, que só viria a ocorrer a 21 desse mesmo mês e ano**, transitando depois para o **Congresso da República**, como primeiro esboço de um novo código. As principais novidades, contrariamente ao que era expectável, consistiam na manutenção do distrito e do governador civil, quando o programa do Partido Republicano, nesta parte elaborado pelo mesmo JACINTO NUNES, apontava no sentido da sua extinção e da recuperação das províncias, não nos termos hierarquizados e centralizadores idealizados por MOUZINHO, antes como via adequada para uma desconcentração dos poderes do Estado, a tender para algo próximo de uma federação, em que o território de cada unidade provincial resultava da agregação de vários distritos, com exceção de Faro que corresponderia, por si só, à província do Algarve. Um figurino que não andaria muito longe, do que hoje se discute, em termos de regionalização.

Para além disso, era sugerida a supressão dos cargos de administrador do concelho e de regedor da paróquia, o que só muito mais tarde e fora do contexto político da 1ª República se verificou.

Por sua vez, a **Constituição de 1911**, foi parca no que se refere à definição de princípios e linhas programáticas aplicáveis ao funcionamento da **administração local e à atuação dos seus órgãos e titulares, a que dedicou, apenas, um artigo - o 66º - com 6 alíneas**, que se limitavam a elencar as bases que a lei deveria desenvolver, com vista à organização e atribuições dos corpos administrativos.

8.3 - A LEI Nº 88, DE 07 DE AGOSTO DE 1913

Acontece que por vicissitudes várias, o novo código, enquanto corpo sistemático do direito administrativo português, não viu a luz do dia, contrariamente ao expectável, tendo sido publicada a **lei nº 88, de 07/08/1913**, que veio harmonizar a aplicação das normas administrativas, recuperando, em grande parte, o código de 1896, pelo que a descentralização proclamada, de algum modo, já ficava comprometida.

A referida Lei, logo no seu artº 2º, define os respetivos **corpos administrativos**, como sendo para o *distrito, a junta geral, para o concelho, a câmara municipal e para a paróquia civil, a junta de paróquia*. Além disso, determinava o § único daquele mesmo artigo, a constituição e o funcionamento de uma *comissão executiva, tanto no distrito como no concelho, como entidades delegadas do respetivo corpo administrativo e executoras das suas deliberações*.

O acesso aos corpos administrativos processa-se por eleição, artº 5º, o mandato é de três anos (mesmo artigo), e o exercício de funções gratuito, artº 3º, podendo ser eleitos os cidadãos do sexo masculino, maiores de 21 anos, que saibam ler e escrever, artº 8º do mesmo diploma, conjugado com o Código Eleitoral⁶⁰, com diversas exceções previstas no mesmo Decreto, atinentes, sobretudo, aos titulares de outras funções públicas e aos elementos das forças armadas e das forças de segurança.

Os corpos administrativos distritais e municipais têm presidentes e vice-presidentes, secretários e vice-secretários, eleitos anualmente pelos seus membros - artº 13º. No caso das câmaras municipais, cujas funções são principalmente deliberativas, artº 91º, *o número de sessões ordinárias a realizar anualmente é de 4, com a duração de oito dias cada uma* - artº 89º.

A lei afeta a estes corpos administrativos, nomeadamente às câmaras municipais, um vastíssimo leque de atribuições e responsabilidades, **cujas execução material compete a uma comissão executiva**, eleita anualmente de entre os seus membros, com indicação do seu presidente e secretário, que reunirá uma vez por semana, artºs 46º, 47º, 91º, 2ª parte e 99º, do indicado diploma.

Uma novidade importante introduzida por este diploma, que dá corpo ao princípio de descentralização, é a garantia de independência e de respeito pela integralidade do mandato conferido aos corpos administrativos pelos respetivos eleitores, dada a transferência de tutela

60 - Lei nº 3 de 3 de julho de 1916, segundo os informes de César de Oliveira em nota de rodapé, insita na citada História dos Municípios e do Poder local, p. 272.

administrativa para os Tribunais da especialidade, que passam a deter a competência exclusiva para a sua dissolução, nos termos do artº 16º, a qual só pode ser decretada nas condições previstas nos artºs 17º a 19º, do referido Decreto.

8.3.1 – A CÂMARA MUNICIPAL

São muito vastas e variadas as competências reconhecidas e atribuídas pela Lei nº 88, às **câmaras municipais**, tanto na vertente mais alargada de **Senado municipal**, como na sua vertente mais restrita de **comissão executiva**. Em termos de câmara municipal, essas competências encontram-se elencadas e listadas no Capítulo II, do Título VII, - artigos 94º a 97º - subdivididos em números, sendo que só o artº 94º, o mais extenso de todos, comporta 41 números, que poderiam, naturalmente, ser convertidos noutros tantos artigos autónomos. Nos demais, a sua extensão é bem mais curta.

A latitude dessas competências vai da normal administração dos bens e estabelecimentos do concelho, passando pela aceitação de heranças e doações, subsidiação de estabelecimentos de educação e assistência que não sejam da sua própria responsabilidade, construção e reparação de estradas, ruas e caminhos, construção de fontes e captação de água, criação de partidos para farmacêuticos, veterinários, parteiras e outras especialidades, nomeação, suspensão ou demissão dos funcionários da administração municipal, deliberação sobre pleitos a propor ou a contestar, contração de empréstimos e estipulação das condições da sua amortização, contratação e realização de obras e aquisição de serviços, regulação do modo de fruição e utilização de bens comuns, com eventual fixação e cobrança de taxas pelo seu uso.

Detinham, ainda, poderes para expropriar, lançar contribuições diretas e indiretas, e regulamentar a sua cobrança e arrecadação, elaborar regulamentos de polícia, fazer, interpretar, modificar ou revogar, portarias e regulamentos, conceder licenças para obras ou construções, atribuir subsídios a crianças desvalidas e abandonadas, discutir e aprovar os orçamentos municipais e julgar das contas apresentadas, pelas comissões executivas, entre muitos outros aspetos competenciais que seria de todo fastidioso aqui enumerar.

8.3.1.1 – A COMISSÃO EXECUTIVA

Por sua vez, as competências das comissões executivas, também elas vastas, embora mais viradas para a execução das deliberações da Câmara Municipal, encontram-se explanadas no Título VIII, artigos 98º a 105º, do mesmo diploma, e vão desde a *obrigação de executar* e

fazer executar todas as deliberações das câmaras municipais, de administrar os bens e estabelecimentos municipais, dirigir todas as obras e serviços a cargo da câmara, organizar e submeter a aprovação os orçamentos municipais, propor a criação de receitas ordinárias e extraordinárias, autorizar despesas em conformidade com o orçamento e prestar contas da sua administração. Mais: nos intervalos das sessões camarárias, era ainda função das comissões executivas exercer as competências das câmaras e deliberar sobre questões urgentes, que não justificassem a convocação de uma sessão extraordinária daquelas. Cabia-lhes, ainda, com exceção das capitais de distrito, conceder licenças aos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos, nos termos dos regulamentos aplicáveis, a fiscalização sobre pesos e medidas, a polícia urbana e rural, a tomada das providências necessárias para acautelar os riscos de incêndio, inundações e outras catástrofes naturais, a vigilância pela execução das posturas e regulamentos de polícia municipal, isto sem prejuízo das competências próprias que eram reconhecidas ao seu presidente, como as de publicar posturas, regulamentos e avisos, ordenar o pagamento de despesas orçamentadas, assinar licenças policiais, etc.

8.4 – RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS

O TÍTULO X, “**Da fazenda e contabilidade municipal**”, no seu CAPÍTULO I, “*Da receita e despesa*”, art^{os} 108^o a 122^o, *elencas e tipifica os diferentes influxos e efluxos financeiros a que os concelhos estão adstritos*, visto que nos fornece as noções de receita ordinária e extraordinária, de impostos diretos e indiretos, de despesas obrigatórias e facultativas, através da identificação de algumas rubricas com enquadramento nas referidas definições contabilísticas.

Nas **receitas ordinárias**, para além dos rendimentos dos bens próprios, há que acrescentar as receitas por multas e transgressões, as taxas pela ocupação de terrenos públicos e os impostos e dívidas ativas. Nas **receitas extraordinárias**, incluem-se as heranças, legados e doações, o produto de empréstimos, de alienação de bens e os subsídios eventuais do Estado ou do distrito.

No caso dos **impostos diretos**, uma parte importante refere-se às *percentagens adicionais incidentes sobre as contribuições diretas do Estado, predial, industrial e sumptuária*. Outra refere-se aos rendimentos que não são tributados no âmbito daquelas contribuições, como é o caso do *imposto sobre lavra de minas ou de prestações de trabalho sobre pessoas ou cousas, as taxas sobre veículos, sobre as licenças emitidas pela aferição de pesos e medidas, sobre estabelecimentos de diversão, sobre vendedores ambulantes, sobre caniços, sobre os carros, carretas, animais de carga, de tiro e de sela, entre outras*.

Por sua vez, os **impostos indiretos** *consistiam na tributação dos géneros vendidos e consumidos no concelho, deles ficando isentos os que apenas transitavam no seu domínio espacial ou os que produzidos localmente se destinavam à exportação da circunscrição municipal.*

No âmbito das **despesas municipais obrigatórias**, artº 122º, § 1ª, avultavam, entre outras, a *reparação e conservação dos paços do concelho, dos tribunais que aí tivessem sede e do respetivo mobiliário, as decorrentes dos litígios em que as câmaras fossem parte, bem como as dos vencimentos dos seus funcionários e aposentados, de construção, reparação e conservação de pontes, ruas e estradas municipais, dos serviços de vacinação e inspeção sanitária, da sustentação das crianças desvalidas e abandonadas, da instrução primária e de polícia e segurança dos concelhos. As demais despesas, não previstas neste § 1º, diz-nos o § 2º, do mesmo artº, eram facultativas.*

No que toca às câmaras municipais, a aplicação da lei nº 88, de que nos temos vindo a ocupar, a parte da arrecadação de receitas e do concreto nível de tributação merece, a nosso ver, uma pequena menção de destaque, que consiste no seguinte: sem que tenhamos efetuado um cotejo exaustivo entre o que prescreviam os códigos de 1878 e a previsão legislativa ora em apreciação, afigura-se-nos que há um gravame tributário sobre os munícipes, na medida em foram recuperados impostos regulados pelo Código de 1896 (artº68º) que o Código em aplicação (1878, artº 111º) formalmente não contemplava, de que constituem exemplo as atividades de caça e a lavra de minas, entre mais, para além de uma maior pormenorização e abrangência dos factos sujeitos a taxas ou impostos (factos tributários), de modo a reduzir a margem escapatória dos eventuais evasores ou infratores tributários;

Uma outra inovação, é a concessão de subsídios por parte do distrito, a par dos subsídios do Estados, que já constavam da legislação anteriormente aplicada, para melhoramentos municipais, previstos no nº 4, do § 2º, do artº 106º.

Sem questionar a bondade da medida, numa situação de grande carência de recursos por parte dos municípios, como era o caso na época, na eventual inexistência de outra regulamentação, a concessão destes subsídios poderia conduzir a situações de dependência recíproca, entre o poder local e os órgãos de poder central. Uns, porque careciam dessas ajudas para se afirmarem no seio da comunidade local, outros, porque tinham necessidade dos votos locais para assegurarem os sempre ambicionados lugares de deputado em eleições legislativas.

Lembremos a ausência, nesta altura, dos mecanismos perequativos de que atualmente dispomos, aos quais faremos desenvolvida referência no Capítulo V do presente trabalho, pelo que a pressão subvencional, nomeadamente em períodos eleitorais, não deveria ser pequena.

8.5 - A PARÓQUIA CIVIL

Tanto o Código Administrativo de 1878, como a Lei 88º, de 07 de agosto de 1913, tratam as juntas de paróquia em termos enfáticos, às quais reconhecem múltiplos poderes e atribuições. É certo que até 1910, as funções dessas entidades, porque abarcavam tanto a vertente civil como a vertente religiosa, eram mais abrangentes, para além dos párcos, que a elas presidiam, com a sua autoridade própria, agregarem à sua volta a comunidade geral de fregueses e assim gerarem energias capazes da realização de tarefas de interesse coletivo, nomeadamente a conservação de igrejas e capelas, a manutenção de passais e outros bens patrimoniais da paróquia, como a guarda e conservação dos instrumentos e alfaias de culto.

Desapossada destas funções, a paróquia civil, com eventual ressalva para os centros urbanos de alguma dimensão, onde certamente haveria outras fontes de receita para permitir a satisfação de algumas necessidades públicas e a possibilidade de acudir a uma ou outra situação de maior premência, as paróquias dos meios rurais, tal como hoje, a esmagadora maioria delas, não dispunham de qualquer capacidade para o fazer, por absoluta carência de meios financeiros ou quaisquer outros para o efeito. Daí que, tanto o Capítulo II, do Título XI, “Das atribuições da Junta de Paróquia Civil”, artºs 146º a 154º, como o Capítulo III, do mesmo Título, “**da fazenda e contabilidade paroquial**”, artºs 155º a 161º, apesar do abundante tratamento legislativo quanto às suas competências e atribuições, não significavam, do nosso ponto de vista, mais do que um enunciado de boas intenções, redigido fora do contexto do país real e representando, na prática, pouco mais do que letra morta, por manifesta impossibilidade da sua aplicação.

Trata-se de uma conclusão da nossa responsabilidade, extraída de um simples olhar para o modo de funcionamento e a pobreza material das juntas de freguesia nos meios rurais, antes do 25 de abril de 1974, que bem recordamos, em que os serviços ou prestações a favor das populações, por maiores que fossem as suas carências e necessidades, não eram muito diferentes de nenhuns.

Como o tecido social desses pequenos aglomerados rurais, e mesmo urbanos, não sofreu, que se saiba, alterações de monta ao longo do século XX, até 1974, nomeadamente em termos da sua capacidade de obtenção de receitas, não é de crer, que nos primeiros anos da República, dispusessem de melhores condições para responder aos desafios que lhes eram colocados pela legislação em vigor. Nem tão pouco parece plausível que, na maioria dos casos, conseguissem receitas para pagar ao secretário e ao tesoureiro, como preveem os artºs 162º a

164º da referida Lei, razão porque tais cargos, disso estamos convencidos, ou não eram providos, ou sê-lo-iam sem qualquer carácter remuneratório.

De resto, se não se suscitam dúvidas quanto à debilidade financeira dos municípios, sem receitas para acudir em tempo útil a situações de premente emergência social, como era o caso dos desvalidos e enjeitados, não será difícil compreender que a realidade das juntas de freguesia seria ainda de maior pobreza. Em nosso entender, e como já o referimos noutra fase do nosso trabalho, as juntas de freguesia só assumiram verdadeira importância, com a revolução de 25 de abril de 1974.

9 - O ADMINISTRADOR DO CONCELHO E O REGEDOR DA PARÓQUIA

O Decreto de 13 de outubro de 1910, para além de ter reposto em vigor o Código Administrativo de 1878, diz expressamente no seu artº 1º, que serão adotados os magistrados e os organismos previstos nesse código, onde se incluem, naturalmente, o administrador do concelho e o regedor da paróquia.

Nos termos daquele código, o administrador do concelho, para além de representar o Estado central através do governador civil, de quem depende diretamente, dispõe de um amplíssimo leque de responsabilidades e atribuições, que faz dele a verdadeira sede de poder a nível concelhio – artºs 196º a 212º.

Para tanto, além do seu próprio cargo ser remunerado, dispunha de um quadro de pessoal próprio, para desempenhar as tarefas que se lhe encontravam adstritas, como decorre dos artºs 213º a 220º do mesmo código.

Curiosamente, a Lei nº 88, de 07/08/1913, não faz qualquer referência ao administrador do concelho e às suas funções⁶¹, o que, se por um lado nos leva a considerar que aquelas se mantêm incólumes, por outro, parece-nos poder inferir-se dessa omissão, que as mesmas se encontram de tal modo desvalorizadas e esvaziadas de conteúdo, que o legislador entendeu não se justificar fazer-lhe qualquer alusão.

Não subsistem dúvidas, porém, de que o cargo de administrador do concelho se manteve – aliás, só viria a ser extinto, em 1940 - não só porque o Decreto de 13 de outubro de

61 - É certo, que no referente à descrição das competências das Câmaras Municipais, de que trata o artº 94º, no seu nº 8º, se diz: "Nomear os empregados da administração municipal, cujos vencimentos estejam a cargo dos respetivos cofres..." Suscita-se a dúvida, no entanto, se esta referência toca à administração municipal *stricto sensu*, ou antes, se pretende aludir à organização administrativa da câmara municipal, enquanto corpo administrativo autónoma e genericamente considerado. Propendemos para a 2ª hipótese.

1910 assim o refere, mas também por que os vários autores no-lo confirmam⁶², sem adiantarem quaisquer informes, no entanto, quanto às respectivas responsabilidades e atribuições⁶³.

Cremos, todavia, que o seu apagamento, que parece inquestionável, resultou numa primeira fase, até aos finais de 1913, da legitimidade revolucionária de que as comissões administrativas nomeadas se encontravam investidas, enquanto a ele, visto como resquício monárquico, tal legitimidade lhe escapava. A partir de 1914, com as primeiras eleições administrativas (autárquicas), essa legitimidade transferiu-se, naturalmente, para os órgãos sufragados. Só em 1916, a figura do administrador do concelho, que desde a implantação da República se tinha mantido numa espécie de limbo funcional, agora num contexto de guerra, parece voltar a ganhar algum relevo.

Acrescenta-se, que todas as considerações supra aduzidas quanto ao administrador do concelho, se aplicam, *mutatis mutandis*, por maioria de razão, aos regedores de paróquia, que dependiam, de resto, hierárquica e funcionalmente, do referido magistrado.

10- A PERMANENTE INSTABILIDADE POLÍTICA

O Partido Republicano Português, representava, aquando da implantação da República, uma agremiação de várias correntes políticas e ideológicas, cujo cimento unificador era a vontade comum de derrubar a monarquia. Atingido esse objetivo, não tardariam a surgir divergências profundas ao nível das várias correntes que nele se abrigavam e a instalar-se a luta pelo poder no seu seio, com inconciliáveis divisões ao nível da cúpula dirigente, dando lugar à formação de novos partidos.

A rutura deu-se logo em 1911, aquando da realização do Congresso da República para a eleição do seu Presidente, visto que cada uma das fações mais representativas indicou o seu próprio candidato, acabando por sair vencedor MANUEL DE ARRIAGA, apresentado por ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, seguido de BERNARDINO MACHADO, patrocinado por AFONSO COSTA, enquanto votação nos demais não teve expressão. Ficaram-se entre um e os quatro votos.

Todavia, as feridas estavam abertas e a separação consumada, com o PRP a dar origem a quatro partidos: o Partido Evolucionista de ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, o Unionista - União

62 -CAETANO, MARCELLO – Manual de Direito Administrativo, Vol. 1, p. 322. O autor apenas nos confirma a subsistência do administrador. Nada refere quanto às suas funções.

63 -OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO de – DREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, p. 35. Este autor confirma, também ele, a manutenção do administrador, mas com funções limitadas. Todavia, nada nos diz quanto ao tipo de funções desempenhadas.

da República de BRITO CAMACHO, os Independentes de MACHADO DOS SANTOS, além do próprio PRD, depois Partido Democrático, de AFONSO COSTA.⁶⁴

O extremar de posições no seio dos principais intervenientes da ação política, traduziu-se na incapacidade de produzir um novo Código Administrativo, apesar das várias tentativas nesse sentido, mesmo tratando-se de empresa iniciada logo após a implantação da República. Ainda assim, foi publicada a **Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913**, que visava responder e solucionar muitos dos problemas e das dúvidas suscitadas pela reprivatização do **Código de 1878**, além de um novo Código Eleitoral, plasmado na **Lei nº 3, de 3 de Julho de 1913**, que permitiram a realização, nesse ano, das primeiras *eleições para os corpos administrativos* concelhios e paroquiais, em 30 de novembro e 14 de dezembro, respetivamente, com a tomada de posse dos eleitos em janeiro seguinte.

11 - A 1ª GUERRA MUNDIAL

PRELÚDIOS DA DECISÃO DE PARTICIPAR NO CONFLITO

Com o rebentar da 1ª Guerra Mundial em 1914, que se prolongaria até 1918, as dissidências internas acentuaram-se e evoluíram para uma situação de quase dramatismo, atento o relevo e a importância do posicionamento a assumir por Portugal, no contexto dos equilíbrios estratégicos que se jogavam na Europa.

A discussão, bem acesa, andava à volta das vantagens de Portugal entrar na guerra, defendida por uns, que consideravam essa opção como absolutamente necessária para salvaguardar o património colonial português, enquanto outros, se manifestavam a favor de uma posição de neutralidade.

Havia, portanto, de um e outro lado, bons argumentos para sustentarem as respetivas posições, sendo que prevaleceu o ponto de vista daqueles que defendiam a participação no conflito, ao lado da Inglaterra, contra a Alemanha, para defesa dos nossos domínios em África.

Lembremos que, na altura, a Alemanha mantinha o governo português sobre forte pressão, cuja autoridade desafiava permanentemente nos territórios africanos, com sucessivas violações das linhas de fronteira de Angola e Moçambique, através de infiltrações feitas a partir das atuais Namíbia e Tanzânia⁶⁵. E, diga-se, em abono da verdade, que estas escaramuças nos

64 - OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios e do Poder Local, op. Cit. p. 250.

65 - FERREIRA, MENEZES, Capitão – João Ninguém, Soldado da Grande Guerra. Notas e Enquadramento Histórico de DAVID CASTÃO, pp 11 a 15.

custaram caro, tanto em termos da perda de vidas humanas, como em termos financeiros, dada a necessidade de deslocação de homens e material da metrópole para aqueles territórios, sendo que, no tocante à vertente puramente militar, os resultados também não se revelaram famosos.

Neste contexto, os defensores da ideia de que Portugal deveria entrar na guerra, entendiam que a defesa dos nossos interesses em África só podia ser devidamente assegurada, intervindo no teatro de operações Europeu.

É que, para lá da disputa alemã, também não era certo que a própria Inglaterra tivesse renunciado ao seu velho sonho, que CECIL RHODES tão bem corporizou e de que foi indefetível porta-bandeira, que era o de estender os domínios britânicos do Cabo ao Cairo. Acontece que os ecos do ultimato de 1890, apesar do acordo de 1891 entre os dois países, para sanar as divergências que o geraram, ainda zuniam junto aos tímpanos dos ouvidos mais sensíveis, aspeto que neste contexto não deixava de pesar. Questão não despicienda, também a considerar no meio de todo este jogo de sombras, era a dúvida em saber se o monarca espanhol, AFONSO XIII, bisavô do atual Rei, FILIPE VI, já (ou ainda não) teria desistido da ideia de interferir em Portugal⁶⁶, com vista, quiçá, à construção da Grande Ibéria.

Assim, a posição dos partidos mais à esquerda, o Partido Democrático de AFONSO COSTA e o Partido Evolucionista de ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, com base nos pressupostos supra enunciados, apontava no sentido de que a salvaguarda do património colonial e o próprio prestígio do País, passavam pela entrada de Portugal no conflito ao lado dos Britânicos.

BRITO CAMACHO, MACHADO DOS SANTOS e outros líderes colocados mais à direita do espectro partidário, entendiam que Portugal deveria manter uma neutralidade pró inglesa. De resto, era também este o entendimento do oficialato português e da própria Inglaterra, que pedira mesmo ao governo de Lisboa que adotasse essa postura.

Do ponto de vista dos partidários desta corrente de pensamento, a defesa das colónias devia continuar a ser feita no terreno e no limite das fronteiras africanas, e não transpô-la para o solo Europeu, tanto mais que a Alemanha, para além da disputa colonial, não tinha declarado guerra a Portugal e a própria Espanha mantinha um estatuto de neutralidade.

Não era este, no entanto, o ponto de vista dos outros contendores políticos, pelas razões sobreditas. Nessa perspetiva, não se cansaram de levar a efeito todas as iniciativas e esforços diplomáticos tendentes a alcançar os seus objetivos.

Uma decisão de tanta importância e tão delicada, como é a referente à participação de um país num conflito armado, com a agravante de se desenrolar fora de portas, exige um forte

66 - RAMOS, RUI – História de Portugal, op. Cit. p. 605.

consenso a nível nacional, o que, como vimos, não se verificou, não escapando os respetivos decisores políticos à insinuação – certamente com algum, mas não total fundamento – de que a verdadeira motivação para a guerra, consistiu mais na legitimação do seu poder do que na salvaguarda dos interesses nacionais.

Todavia, a Inglaterra colocou muitas resistências à participação de Portugal no conflito, invocando várias razões que não vamos aqui escarpelizar e que, embora indo para além disso, tinham muito a ver com a impreparação das nossas tropas, à luz da avaliação feita pelas autoridades e pelos militares britânicos.

11.1 – A CONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

Apesar da atenção do País, nesta altura, se encontrar centrada nas questões estratégicas de incidência nacional e internacional acima descritas, a gestão interna continuava a reclamar atenção. Assim, dado que as primeiras eleições administrativas se tinham realizado no final do ano de 1913, atento o normal decurso do tempo, novo ato eleitoral se aproximava, pelo que era necessário proceder a alguns acertos legislativos, que tanto o Código Eleitoral, como a Lei nº 88, de 1913, não tinham tratado.

Deste modo, foi publicada a Lei nº 621, de 23 de junho de 1916, que veio introduzir algumas afinações e alterações à legislação vigente, elencando no seu CAPÍTULO I, artºs 1º a 5º, os requisitos mínimos para a criação de novos concelhos e novas freguesias, sendo que estas não podiam constituir-se com menos de 800 habitantes, artº 3º, e aqueles com menos de 10.000, artº 2º. Além disso, a pretensão tinha de ser requerida por um terço e votada por dois terços dos eleitores. Teria ainda de se demonstrar que iria dispor de *meios de receita, por contribuição predial*, indispensáveis para a satisfação integral dos encargos obrigatórios, artº 3º. Além disso, o poder legislativo estava impedido de decretar essa separação de território e populações, caso as freguesias ou concelhos de origem não mantivessem os mínimos exigidos pelos artºs 2º e 3º, conforme o estipulado pelo artº 5º.

Registe-se como novidade desta Lei, em conformidade com as alterações introduzidas pelo seu artº 2º, **que as paróquias civis passaram a ter a denominação oficial de freguesias** (denominação repescada do Decreto de 18 de julho de 1835), e os respetivos corpos administrativos, de **juntas de freguesia**, denominação que se consolidou e se mantém.

O CAPÍTULO II, artºs 6º a 12º, regulamenta o modo de **realização dos referendos**, admitidos para algumas matérias, pelo § 1º, do artº 96º, da Lei 88, desde que requerido por 10/100 dos eleitores, enquanto o CAPÍTULO III, artºs 13º a 50º, contém as disposições gerais

sobre a organização, atribuições e funcionamento dos corpos administrativos, **sendo de destacar, neste capítulo**, o artº 16º, no referente à classificação dos concelhos, entre 1ª, 2ª e 3ª ordem, cujos principais critérios consistem em serem ou não capitais de distrito e/ou terem mais de 40.000, mais de 16.000, ou menos de 16.000 habitantes e o artº 25º, que **concede às câmaras municipais autorização para o lançamento de impostos sobre produtos exportados do seu território, o que constitui novidade, visto que tradicionalmente as taxas se aplicavam aos produtos consumidos no concelho, enquanto os que nele transitavam ou dele eram exportados se encontravam isentos**. O artº 31º, por sua vez, estipula que o Ministério Público e a parte interessada são as únicas entidades legítimas para recorrerem contenciosamente das deliberações dos corpos administrativos, retirando essa legitimidade ao administrador do concelho, prevista no § único, do artº 107º, do Código de 1878; também o artº 50º merece algum destaque, ao estabelecer que são convertidas em definitivas, as nomeações de funcionários interinos ou provisórios das juntas gerais de distrito, câmaras municipais e administrações de concelho que, à data da publicação da lei, tiverem dado provas da sua aptidão e dedicação à República.

Por sua vez, os CAPÍTULOS IV e V, essencialmente o CAPÍTULO IV, tratam desenvolvidamente de matéria processual relativa à **cobrança coerciva de impostos**, devidos tanto às câmaras municipais, como às juntas de freguesia.

No contexto global do respetivo articulado, especialmente no CAPÍTULO III, que trata da organização e funcionamento dos corpos administrativos, revogando vários preceitos da Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913, a Lei nº 621, de 23 de junho de 1916, em nossa leitura, denota uma postura tendencialmente mais centralista, nomeadamente por via de uma mais fina regulamentação das suas atribuições, especialmente no que se refere ao âmbito e limites dos poderes de contratação, que parecem apontar para um controlo mais apertado sobre as administrações locais, em contraste com o que eram os iniciais propósitos republicanos.

12 - PORTUGAL E O ESTATUTO DE PAÍS BELIGERANTE.

Não obstante as reservas colocadas pela Inglaterra, surgem, nesse entretanto, duas oportunidades que a diplomacia portuguesa não desperdiçou, com vista a alcançar o objetivo de se constituir país participante na guerra: a primeira, foi o pedido de peças de artilharia por parte da França, que Portugal só concordou em ceder se acompanhadas dos respetivos artilheiros; a segunda, foi o pedido formulado pela França, através da Inglaterra, no sentido do apresamento

dos navios alemães, cerca de 70, que se tinham refugiado nos portos nacionais, o que ocorreu em 09/03/1916⁶⁷.

Como reação e forma de represália a este ato hostil, a Alemanha declarou guerra a Portugal. Consequentemente, a partir desse quadro, estavam finalmente reunidas as condições e o pretexto, que até então tinham faltado, para conferir ao governo português a força política e a legitimidade necessárias para negociar a entrada no conflito. Foi o que de imediato se verificou, mas não correu bem a Portugal essa participação.

O desastre de La Liz, de 09/04/1918⁶⁸, foi apenas o epílogo duma sucessão de acontecimentos que deixavam antever a possibilidade de ocorrer algo assim. O País entrou na guerra de forma desorganizada, depauperado financeiramente, com uma força expedicionária mal preparada e sem equipamento e meios de combate adequados ao terreno e ao clima, carecido de meios logísticos e de transporte necessários para a colocação das forças na frente operacional, assegurar o seu atempado abastecimento e proceder à sua regular rotação. Tudo ficava na dependência da boa vontade e do cumprimento dos acordos celebrados com os ingleses, para quem, a primeira prioridade, não era, seguramente, a satisfação das necessidades mais imediatas do corpo expedicionário português.

Aquela batalha e o que ela significou de negativo para a honra e o prestígio do nosso País e do nosso exército no contexto internacional, independentemente da bravura dos nossos combatentes, decorreu, em grande medida, a nosso ver, desta situação de dependência de terceiros. De facto, a substituição do contingente nacional por tropas inglesas, esteve prevista para cerca de um mês antes'', tendo sido sucessivamente adiada até à data supra referida.

Depois de um período de algumas semanas em que nada aconteceu, certamente por opção estratégica das forças alemãs, sendo de supor – arriscamos nós - que dispusessem de informação privilegiada quanto às datas de rendição do efetivo, chegou esse dia 9, quando já ninguém pensava em pegar em armas e as mentes já não se encontravam disponíveis nem adestradas para o combate, pelas 4 horas da manhã, as tropas alemãs entram em ação, cada vez com mais intensidade, e o resultado dessa batalha foi o desastre que se conhece⁶⁹.

67 - RAMOS, RUI – História de Portugal, op. Cit. pp 605 e 606. A referida declaração de beligerância, como nas aludidas páginas nos dá conta este autor, deu origem à constituição de «União Sagrada», com AFONSO COSTA e ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, apesar de inimigos figadais desde o congresso da República, prescindindo, assim, o PRP, do apoio parlamentar de Brito Camacho, já que este se manteve fiel à sua posição, contrária à entrada de Portugal no conflito (aspas no original).

68 - FERREIRA, MENEZES: Capitão – JOÃO NINGUÉM, Soldado da Grande Guerra. Esta obra, com o enquadramento Histórico de DAVID CASTÃO, para além de nos situar no contexto das decisões políticas e estratégicas que foram tomadas, fornece-nos, também, importantes indicações das condições de mobilização, da vida nas trincheiras na frente operacional e, em geral, da moral das tropas, o que nos habilita a melhor percebermos e avaliarmos o que então se passou.

69 -RAMOS, RUI – História de Portugal, op. Cit. p. 607.

Como antes referimos, a entrada de Portugal no conflito não foi pacífica, pois não foi encarada como um desígnio nacional, pelo que se gerou um ambiente em que o Governo se via frequentemente desafiado e desautorizado em vários domínios, e a necessitar, por essa razão, de um suplemento de autoridade, de modo a travar eventuais desacatos ou iniciativas contestatárias. Cremos que esse sinal foi dado pela Lei nº 621, de 23 de junho de 1916, que fez prova de vida, ainda que indireta, no tocante aos administradores do concelho, que desde a implantação da República, em 1910, pareciam moribundos ou, pelo menos, em prolongada hibernação.

Efetivamente, os artº 26º e 27º da referida lei, atribuem aos presidentes das comissões executivas das câmaras municipais, a possibilidade de substituírem os administradores do concelho, o que desde logo confirma a sua existência funcional, enquanto o artº 50º, que trata da conversão das nomeações provisórias em definitivas, aí inclui, expressamente, os referidos magistrados, parecendo poder concluir-se, a partir da leitura destas normas, que a figura dos administradores começa a ser lentamente recuperada, sendo certo que o primeiro sinal vital, ainda que ténue, já tinha sido emitido pelo Decreto nº 17, de 3 de julho de 1913, ao reconhecer, na alínea b), § único, do artº 6º, os administradores do concelho e os regedores, entre outras entidades, como competentes para emitirem os certificados de residência dos eleitores.

Atento o contexto supra descrito, em que no plano externo as coisas não corriam bem e no plano interno as tensões políticas não abrandavam, era necessário algo fazer para garantir a coesão nacional, dispor de informação atempada e confiável sobre a realidade do País e assegurar o conveniente controlo político e administrativo de todo o território. Neste sentido, não se nos afigura estranho que, para melhor alcançar tais objetivos, o Governo central, qualquer que fosse a sua orientação política, procurasse revitalizar a figura dos administradores de concelho, cujas funções, a referida lei não objetivou, sendo que no limite, regia o Código Administrativo de 1878.

12.1 – EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DA PARTICIPAÇÃO NO CONFLITO.

A entrada de Portugal na guerra, para além de ter provocado divisões profundas e feridas de difícil cicatrização no seio das elites nacionais, gerou também enorme contestação popular, pois o esforço de guerra obrigava a uma **tributação cada vez mais agressiva**, donde, como sempre acontece, as classes menos favorecidas da população eram as mais castigadas.

Por outro lado, há que reconhecê-lo, a República nunca beneficiou de um clima de paz social. As organizações sindicais, grande parte delas de cariz anarquista, não deram tréguas ao

novo regime. Entre 1910 e 1914, o número de greves contabilizadas nas cinturas industriais foi de 275⁷⁰, número suficientemente elucidativo do divórcio que se estava a cavar entre a República e parte das organizações que tinham contribuído para a sua implantação, movimento que, de resto, não amainou nos anos subsequentes.

Além disso, por esta altura, ocorreram também graves situações de saúde pública, como foi o caso das febres tifoide e da pneumónica ou febre espanhola, que provocaram milhares de mortos, tendo atingido, de modo inclemente, as classes mais pobres, já de si duramente fustigados pela crise económica e social que então se vivia. Com uma economia deveras periclitante, tais epidemias traduziram-se numa autêntica devastação do tecido produtivo, donde advieram adicionais dificuldades, a que não foi poupado o próprio CEP (Corpo Expedicionário Português), tanto no que tange ao recrutamento de efetivos, como no que toca ao seu transporte para o teatro de operações, pois os meios marítimos eram manifestamente insuficientes para o efeito, e o transporte terrestre, via Espanha, por razões sanitárias, não era permitido.

Foi este um tempo de grandes dificuldades, em que a escassez de bens essenciais e as dificuldades do seu transporte, se traduziram num brutal aumento de preços, da ordem dos 130%, entre o início da guerra e fevereiro de 1918, com os correspondentes açambarcamentos e práticas especulativas generalizadas de que nos dá conta CÉSAR DE OLIVEIRA⁷¹. No entanto, a nível local, desconhecemos o seu verdadeiro impacto, dada a ausência de bibliografia sobre a matéria, sem prejuízo de melhor busca noutra oportunidade ou noutro estudo, que melhor nos elucide acerca das vivências concretas das respetivas populações e das reações e comportamento dos corpos administrativos adstritos às suas circunscrições territoriais.

Estamos em crer, apesar de tudo, que algumas movimentações se terão verificado em termos de poder local, por via da publicação do Decreto nº 158, de 6 de outubro de 1913, que por remissão para o Decreto-Lei de 5 de abril de 1911, veio possibilitar, através da apresentação de listas autónomas para os corpos administrativos de carácter eletivo, a representação das minorias, fixando essa representação na relação de um para quatro. Se para as eleições administrativas de 1913, tal disposição legal deve ter-se revelado inócua, dada a proximidade do ato eleitoral, já para as eleições de 1917, supomos que se terá revestido de alguma utilidade para as forças sociais menos representadas nos órgãos de decisão, visto constituir uma oportunidade de afirmação de outras alternativas de gestão pública, mesmo que circunscritas à dimensão meramente local.

70 -OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios Portugueses, op. Cit. p. 250.

71 -OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios e do Poder Local, op. Cit. p. 256.

13 – O SIDONISMO E A (NOVA) REPÚBLICA

Com as sucessivas mudanças de governo e as constantes dissidências políticas ao nível das organizações partidárias, a base social de apoio à República começou a esboroar-se e as correntes monárquicas a recuperar algum fôlego, de que PAIVA COUCEIRO e a chamada Monarquia do Norte são exemplo. Se no final da monarquia se afirmava existir uma monarquia sem monárquicos, também agora se caminhava para a existência de uma república sem republicanos.

Foi neste contexto de profundas divergências e em pleno decurso do conflito, que surgiu um germanófilo assumido, SIDÓNIO PAIS, embaixador em Berlim, até à declaração de guerra a Portugal por parte da Alemanha que, de resto, já se tinha manifestado contra o envolvimento beligerante do nosso País, que em dezembro de 1917, com o apoio dos cadetes da Escola de Guerra e de outras unidades militares - com significativo derramamento de sangue, diga-se⁷² - tomou o poder pelas armas, prometendo uma Nova República.

SIDÓNIO, fez-se eleger Presidente da República em 1918, tendo granjeado, durante o pouco tempo que governou, grande apoio popular junto das classes mais desfavorecidas, dado ter tomado algumas medidas de apoio social em favor destas, como sejam a criação de cantinas para fornecimento de refeições - a sopa do SIDÓNIO - como ficou conhecida, em termos depreciativos, julgamos nós.

Porém, no final desse mesmo ano, SIDÓNIO foi assassinado na estação do Rossio, em Lisboa, tendo o País mergulhado novamente num período de instabilidade política, social, financeira e económica. A partir daí, a sucessão de governos processou-se a um ritmo alucinante, com grupos de personalidades a mudarem constantemente de campo ou de posição, em que ora se confrontavam em termos exacerbados, ora se aliavam em situações tão estranhas como inusitadas, com os militares a rebelarem-se a cada passo e os assassinatos políticos a sucederem-se, uns atrás de outros, sem dó nem freio, de que constitui exemplo acabado a noite sangrenta de 19 de outubro de 1921⁷³, em que vários líderes e agentes políticos foram torturados e assassinados.

Tendo como pano de fundo todo este circunstancialismo, começam a observar-se, nesta altura, algumas dissensões internas no seio das organizações políticas que tinham constituído o lastro essencial da República, nomeadamente no Partido Republicano, com a criação de novas

72 - RAMOS, RUI – História de Portugal, op. Cit. p. 609. O autor fala-nos de 3 dias de combates, com 100 mortos e 500 feridos,

73 - RAMOS, RUI, (Coordenador) – História de Portugal, op. Cit. p. 617.

formações partidárias, algumas de cariz regionalista, que a par de grupos de cidadãos independentes, constituídos por personalidades locais, respeitadas e influentes, se apresentam a disputar as eleições para os corpos administrativos, através da apresentação a sufrágio eleitoral de listas autónomas, quer para a maioria, quer para a minoria, nos termos do Código Eleitoral, Lei nº 3, de 3 de julho de 1913 e do Decreto nº 158 de 6 de outubro desse mesmo ano. CÉSAR DE OLIVEIRA⁷⁴, a partir da referência à publicação de algumas monografias sobre o tema, dá-nos conta de alguns casos concretos, nomeadamente no que se refere aos concelhos de Vila Franca de Xira, Sintra, Anadia e Caldas da Rainha, mas o fenómeno, carecendo certamente de estudo mais aprofundado, afigura-se-nos ter sido bem mais vasto.

13.1 – A ACELERADA DEGRADAÇÃO DO REGIME

O clima de instabilidade e de violência política foi-se sucessivamente agravando, de tal modo que as eleições administrativas de 1922⁷⁵ (autárquicas), decorreram já num clima de distúrbios generalizados, quase insurreição, e fora do controlo e do enquadramento dos grandes partidos. Não só porque começaram a surgir novas organizações partidárias, aproveitando o descontentamento reinante, que simultaneamente fomentavam, como sucedeu com o Partido Nacionalista de GINESTAL MACHADO, fundado em 1922, que representava uma federação alargada da direita republicana, ou mesmo com o Partido da Reconstrução Nacional, de ÁLVARO DE CASTRO, um dissidente do Partido Democrático, isto por um lado. Por outro lado, também o surgimento de candidaturas independentes em vários concelhos, a que já aludimos, e a sucessão de líderes menos carismáticos, logo menos respeitados, à frente dos partidos tradicionais que tinham estado na génese e na defesa e sustentação da República, foram outros tantos contributos para o agravamento da situação.⁷⁶

Tendo sido gorada, em 1922, mais uma tentativa de elaboração de um novo Código Administrativo, alguns retoques às leis administrativas vigentes se foram impondo. Releva, nesta fase, a publicação da Lei nº 1453, de 26 de julho de 1923, que restringe a incidência das percentagens adicionais às contribuições diretas do Estado a favor dos corpos administrativos, sobre as contribuições industrial e predial, com fixação dos valores percentuais a aplicar, em 3% para as juntas distritais, 30% para as câmaras municipais e 3% para as juntas de freguesia, alíneas a), b) e c) do artº 1º, com exceções para as juntas distritais do Porto e Leiria (será

74 - OLIVEIRA, CÉSAR – História dos Municípios Portugueses e do Poder Local – Op. Cit. p. 276.

75 - Idem – História dos Municípios Portugueses, op. Cit. pp 276 e 277.i

76 - Idem – História dos Municípios Portugueses, op. Cit. pp 277 e 278.

Lisboa?), cuja percentagem poderá ir até aos 7%, § 1º, do mesmo artigo, e para as juntas gerais das ilhas adjacentes, sujeitas a legislação própria, § 2º. Estas percentagens poderão ser objeto de elevação, mesmo assim com limites fixados na lei, se forem aprovadas através de referendo, § 4º. Porém, o adicional sobre a contribuição predial rústica, pode ir até 75%, § 3º, do citado artigo.

Uma outra alteração digna de nota, diz respeito aos **administradores do concelho, cujo cargo, o Decreto nº 9356, de 8 de Janeiro de 1924, extinguiu. Extinguiu o cargo, mas não a função.** Na verdade, na respetiva justificação de motivos, o referido Decreto, diz-nos: “que seria de desejar a eliminação completa das administrações do concelho, como organismos de ação política estreita, satisfazendo assim uma velha aspiração dos republicanos...” E a seguir acrescenta: “Mas considerando que tais organismos não podem ser extintos de momento, sem que se preveja a sua substituição em termos mais profícuos e em condições de os libertar das nefastas consequências do espírito de facção,...o Estado aconselha a que o poder executivo possa atribuir o exercício das funções pertencentes aos administradores de concelho, a quaisquer entidades da sua confiança, como agentes locais da vontade do poder central, sem dispêndio para os municípios ou para o Tesouro Público”

Se bem que no preâmbulo do referido Decreto, sejam invocadas razões de poupança, da ordem dos 1.500 contos, para suprimir a carreira de administradores do concelho, confiando-se essa tarefa a outros agentes da administração pública, das forças militares ou de segurança, no ativo ou reformados, ou mesmo a particulares, sem acréscimo de custos para o erário público, visto tais agentes manterem a remuneração correspondente aos lugares de origem ou à pensão atribuída, cujo abono continuava a cargo das entidades donde provinham, decorre da leitura dos demais considerandos daquele Decreto, que as razões invocadas não eram tão liquidas assim. Na verdade, a motivação subjacente à supressão da carreira de administrador do concelho, parece entroncar, em grande medida, na necessidade de uma maior fidelidade destes aos órgãos e às orientações do poder central, bem como na maior facilidade da sua substituição, caso aquele objetivo não se verificasse, desiderato que certamente seria mais difícil atingir com os administradores de concelho inseridos numa carreira funcional.

Este facto traduz, julgamos nós, a existência de uma situação de desconfiança entre as várias instituições de poder, o que é elucidativo da degradação social e política que corroía as elites nacionais como acima demos nota.

Neste ambiente de quase cortar à faca, os militares, grande parte deles, ao contrário do que era tradição, altas patentes dos vários ramos, animados pela vitória, em 1923, de PRIMO DE RIVERA, em Espanha, levaram a cabo em 18 de abril de 1925 um pronunciamento, que

tinha em vista impor um «governo militar independente»⁷⁷, com vista a pôr termo ao clima de anarquia e desordem vigente. Não foram, contudo, bem sucedidos nos seus propósitos, acabando muitos deles por serem julgados e punidos.

Todavia, ficou claro, nesta altura, apesar da incriminação de muitos dos envolvidos – ou mesmo por causa dela – que este levantamento constituía o prenúncio de qualquer coisa que viria a seguir. Foi o 28 de maio de 1926, donde emergiram, como se sabe, o Estado Novo e ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR e com eles um novo paradigma do exercício do poder e da gestão administrativa, nomeadamente na parte que mais diretamente nos importa, a organização territorial periférica do Estado. É o que trataremos na próxima fase do nosso trabalho.

77 - RAMOS, RUI . História de Portugal, op. Cit. p. 622 (aspas no original).

IV - O ESTADO NOVO

FASE DE IMPLANTAÇÃO

14 - BREVE CONTEXTO

Como anteriormente referimos, a revolta militar de 1925, apesar de dominada pela República, prenunciava que as coisas não se encontravam pacificadas, não só os militares se mantinham agitados e ansiavam por protagonismo, como a proliferação de novos partidos políticos, com posições ideológicas substancialmente distintas das propugnadas pelos que até então tinham dominado a cena política, com destaque para o PRD, provocavam um frenesim que tornava previsível a eclosão de um novo movimento, tendente ao derrube do governo e à subversão do regime.

Acontece que já as eleições autárquicas de 1922 se tinham realizado num clima de grande agitação a nível nacional, o que aliás já se vinha sentindo desde o sufrágio de 1919, na sequência do pós guerra e do pós Sidonismo, situação agravada com o abandono do palco principal por parte das figuras mais representativas do regime. E o Partido Republicano, como organização política dominante ao longo de vários anos surgia, nesta altura, aos olhos de muitos, como o verdadeiro responsável por tudo quanto de mau acontecia no País e, nesse sentido, como o alvo a abater por todos. Depois de alguma acalmia entre 1923 e 1924, com a revolta militar de 18 de abril de 1925 e a realização de novo ato eleitoral para os corpos administrativos, no final desse ano, a agitação voltou e em força.

Os novos partidos políticos, de diferentes matizes e com diferentes propósitos, mas todos ciosos da sua fatia de poder, os múltiplos interesses económicos e sociais representados por diversas associações e agremiações, conjuntamente com os militares, que depois do julgamento dos intervenientes na tentativa falhada de derrube do governo, continuavam a conspirar, na sombra, ou a céu aberto, contra a democracia republicana, tornavam patente, aos olhos de muitos, que novo movimento militar não tardaria.

Por sua vez, as mudanças políticas na Europa, nomeadamente em Espanha e em Itália, constituíam um importante incentivo e apoio de retaguarda para as forças antirrepublicanas. Alguns escândalos bancários, então ocorridos, de que é paradigmático o caso ALVES DOS

REIS⁷⁸, representaram, também, um aditivo extra para insuflar ânimo nos contestatários do regime e criar o ambiente propício a nova rebelião por parte dos militares.

O 28 de Maio de 1926 surge, assim, como fruto maduro deste contexto. O general GOMES DA COSTA, com o apoio de ÓSCAR CARMONA e MENDES CABEÇADAS, partiu de Braga à frente de uma coluna militar, com o expresso propósito de derrubar o governo e o regime republicano, tendo acampado nos arredores de Lisboa à espera que BERNARDINO MACHADO, Presidente da República, se demitisse do cargo, o que se verificou em 31 desse mês, instalando-se, então, a ditadura militar.

Todavia, GOMES DA COSTA, apesar de ter desfilado com grande pompa e circunstância pela Avenida da Liberdade, em Lisboa, e aí ter sido aclamado pela multidão, cedo verificou que se tinha perdido a pompa e ficado apenas a circunstância: e esta consistia na falta de um programa político e de uma força organizada e unificadora das várias tendências, que lhe desse corpo, bem como de um líder carismático que as representasse. Não tardou, assim, que o triunvirato militar se desentendesse, o que levou GOMES DA COSTA a afastar MENDES CABEÇADAS, sendo aquele, por sua vez, afastado por ÓSCAR CARMONA.

SALAZAR foi chamado para o ministério das finanças logo após a vitória dos militares, mas rapidamente regressou a Coimbra, por falta de condições para se manter no governo.

A ditadura militar, também não conseguiu obter a pacificação e a estabilidade que prometeu ao País e em que baseou a justificação e a necessidade da sua intervenção, dada a substituição de governos e de ministros a ritmo acelerado, assim como várias tentativas de revolta, que os militares fieis ao novo poder foram sustendo⁷⁹.

15 - A FASE DE TRANSIÇÃO

A consolidação do regime verificou-se, a nosso ver, com a publicação do Código Administrativo de 1936/1940, pois é aí que se fecha o edifício legislativo que lhe dá corpo, já

⁷⁸ -O caso é conhecido e na altura teve grande repercussão nas esferas do poder, visto afetar diretamente a credibilidade dos seus detentores, para além de revelar o enorme talento, ousadia e capacidade de convencimento do jovem ALVES DOS REIS, que antes do escândalo financeiro – e este foi o passo de gigante – já se tinha saído bem de outras tramoias de alto coturno, em que se envolvera. Para além de ter conseguido iludir muita gente importante, ao fazer-se passar por representante do governador do Banco de Portugal e nessa medida ter convencido os impressores de notas daquela instituição, a duplicar uma emissão de papel-moeda em notas de 500 e 1.000 escudos, já em circulação, fundou um Banco e esteve a um passo de se tornar o principal acionista do Banco de Portugal e, nessa qualidade, a sentar-se na cadeira de presidente. A coisa acabou por correr mal, por circunstâncias praticamente fortuitas, e ALVES DOS REIS viu-se a contas com a justiça, acabando por ser condenado a pesada pena de prisão, que cumpriu integralmente.

⁷⁹ RAMOS, RUI (Coordenador) – História de Portugal, op. Cit. p. 624. O autor refere várias tentativas de revolta em Lisboa e no Porto, mas também na Madeira e na Guiné.

que o seu desenho identitário, a traço grosso, se encontra vertido na Constituição Política de 1933, aprovada em 19 de março, com entrada em vigor em 11 de abril, desse mesmo ano, onde se define o Estado como um ente corporativo. O Estado Português é uma República unitária e corporativa..., afirma-se na primeira parte do artº 5º do texto constitucional. É a partir deste pressuposto, que se procura moldar a sociedade e se estrutura todo o aparelho político e administrativo, tendo em vista aquele desiderato.

São, pois, as dinâmicas deste período, que vai de 28 de maio de 1926 até à publicação do referido código, em 1936/1940, muito particularmente no que respeita às autarquias locais e ao seu relacionamento com o poder central, que ora abordaremos.

15.1 - PERDA DE AUTONOMIA DO PODER LOCAL

Apesar dos múltiplos avanços e recuos, tanto as câmaras municipais como as juntas de freguesia, durante todo o período republicano, foram-se renovando e constituindo as suas vereações e os seus executivos ao longo do tempo, mantendo sempre, por reduzido que fosse, um certo grau de autonomia, de acordo, aliás, com a matriz originária da formação dos concelhos.

Com a revolução de 28 de Maio de 1926, esse grau de autonomia foi de todo anulado, não obstante as últimas eleições administrativas terem ocorrido escassos meses antes, no final de novembro de 1925, com o consequente refrescamento da legitimidade dos seus órgãos. Apesar disso, logo em 13 de julho de 1926, através do artº 1º do Decreto-Lei nº 11.875, os corpos administrativos foram dissolvidos, com base no argumento de que muitos deles não se encontravam imbuídos do espírito da revolução. Situação idêntica, diga-se, já se tinha verificado, tanto na transição da Monarquia para a República, como no decurso desta, com o Sidonismo, em 1918, através do Decreto nº 3.738, de 10 de janeiro, embora, neste caso, com recurso a um leque de motivações mais diversificado. Na sequência da referida dissolução, a gestão corrente dos corpos administrativos, nos termos daquele Decreto (11.875), foi confiada aos governadores civis, no que toca às juntas gerais de distrito, aos administradores do concelho, no que se refere às câmaras municipais, e aos regedores, no que tange às juntas de freguesia, até à nomeação de comissões administrativas, conforme o prescrito pelo artº 2º do referido normativo legal.

Por sua vez, o artº 3º determinava que os governadores civis, no prazo de 10 dias, no que se refere ao continente e de 20 dias, no que toca às ilhas, procedessem à indicação de nomes de cidadãos que pudessem integrar as referidas comissões administrativas.

15.2 - A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES ADMINISTRATIVAS

É sabido terem surgido propostas doutrinárias no interior da nova ordem, no sentido de uma codificação administrativa que visasse a atribuição de funções autonómicas mais amplas às câmaras municipais, numa espécie de retorno à soberania municipalista anterior ao liberalismo, o certo é que as comissões administrativas, como emanção direta do poder central, mantiveram-se em funções durante cerca de 10 anos, até ao código administrativo de 1936. E foram, sem dúvida, independentemente do seu mérito ou demérito, instrumento utilíssimo para a afirmação do novo poder, pois os seus titulares encontravam-se na total dependência de quem os nomeava e de cuja confiança política dependiam inteiramente. Nesse sentido, constituíam agentes privilegiados no recrutamento de elementos para integrarem as fileiras das organizações criadas para a sustentação do regime, como era o caso da União Nacional, que surgiu em 1930, e posteriormente da Legião Portuguesa e da Mocidade Portuguesa, entre outras.

15.3 - A EXTINÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES DOS CONCELHOS

Com a publicação do Decreto nº 14.812, de 3 de janeiro de 1928, o governo introduziu mais uma alteração significativa na gestão dos municípios, ao extinguir as administrações dos concelhos do continente e ilhas, enquanto corpos administrativos autónomos, transferindo as respetivas funções para as secretarias das câmaras municipais, artºs 1º e 2º, mas mantendo os administradores, com reforço de atribuições.

A medida se, por um lado, apela à racionalização de recursos, o que é sempre de aplaudir, revela, por outro lado, o seu carácter centralizador, ao manter no ativo o administrador do concelho, agora com as funções de presidente (nato) da comissão executiva da câmara municipal, em acumulação com as de polícia, nos concelhos em que o comando da guarda republicana não se encontre atribuído a um sargento ou oficial, conforme o § único, do artº 2º, do referido diploma. De fora destas medidas ficaram, contudo, os concelhos capitais de distrito, nos termos do artº 3º daquele diploma.

16 - O REGRESSO DE SALAZAR

Com a eleição de ÓSCAR CARMONA para Presidente da República, em 1928, SALAZAR foi novamente chamado ao governo e uma vez mais para o cargo de ministro das finanças, que aceita, com a exigência de dispor de poderes praticamente ilimitados, já que toda e qualquer despesa tinha de passar pelo seu controlo (ou do seu ministério).

A partir daqui, a situação política começa a estabilizar. É, então, altura de serem pensados e trabalhados alguns instrumentos jurídicos e organizacionais, tendentes ao controlo e ao enquadramento das respetivas populações. O grupo de intelectuais afeto a ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR, e ele próprio, desempenham papel primordial, não só pelas iniciativas que tomam ou patrocina, mas mais do que isso, pela teorização legitimadora da nova ordem social, de que a centralização de poder, assente num Estado Corporativo, constitui a verdadeira pedra de toque.

As corporações representativas (ou pseudo representativas) dos vários setores sociais e profissionais, segundo os teóricos do regime, projetavam os seus interesses no interior de um sistema piramidal, que corria da base para o topo, por pressão ou capilaridade, onde por uma espécie de fusão se obtinha a síntese dos interesses gerais da Nação. A partir daí, o processo fazia o caminho inverso, do topo para a base, através dos vasos e artérias do seu tecido orgânico, representados pelas entidades administrativas e pelos órgãos corporativos, de modo a fazer chegar as respetivas orientações a todos os atores sociais.

Neste contexto, atenta uma certa sedimentação do poder e acautelados os riscos da perda do controlo do aparelho político e administrativo, a preocupação passou a residir na necessidade de busca de uma maior legitimação formal, de modo a melhor precaver quaisquer tentativas de insubordinação de âmbito militar ou civil.

16.1- O RECENSEAMENTO ELEITORAL

Nesta perspetiva, é publicado o Decreto nº 19.694, de 5 de maio de 1931, que no seu curtíssimo preâmbulo, anuncia que foi deliberado realizar eleições administrativas e organizar o recenseamento eleitoral. Os artºs 1º a 5º, do referido diploma, tratam a parte relativa ao universo eleitoral e às condições e elementos de aferição da capacidade eletiva. Nos artºs 6º a 11º, são fixadas as regras a que devem obedecer as operações de recenseamento, cujo início deverá ocorrer em 20 de maio, enquanto para as respetivas reclamações, julgamento destas e publicitação dos resultados finais, foi fixada a data de 26 de julho.

Nos termos do artº 1º, do citado Decreto, os vogais das juntas de freguesia são eleitos pelos cidadãos portugueses de um e outro sexo, com responsabilidades de chefia de família e domicílio na freguesia há mais de seis meses. Mas logo acrescenta, no seu nº 1, do § 1º, que a chefia de família pertence aos cidadãos portugueses do sexo masculino. Exige-se, ainda, mesmo neste caso, que vivam autonomamente, isto é, sem comunhão de mesa e habitação com a família dos seus parentes até ao 3º grau da linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade.

A chefia da família era também reconhecida às mulheres, mas em situações muito particulares, isto é, quando viúvas, divorciadas ou separadas judicialmente de pessoas e bens ou, se casadas, na condição dos maridos se encontrarem ausentes nas colónias ou no estrangeiro, desde que, de igual modo, em qualquer destes casos, não vivessem em comunhão de mesa e habitação com outros parentes, nº 2, do artº 1º.

O nº 3, daquele mesmo artigo, reconhece igualmente capacidade eleitoral aos cidadãos do sexo masculino, maiores de 21 anos, com mesa, habitação e lar próprios (leia-se, homens, com domicílio próprio, mas sem família constituída).

Para além do já referido, o § 2º, por sua vez, ainda veio introduzir uma outra clarificação no que deve ser entendido por chefe de família, para efeitos de exercício do direito de voto no sufrágio eleitoral, devendo considerar-se como tal, os que forem proprietários ou arrendatários do prédio ou de parte do prédio habitado, e os mais velhos, no caso de haver comunhão na propriedade ou no arrendamento, o que visava evitar, a nosso ver, qualquer possibilidade de duplicação de voto por unidade habitacional. O conceito de unidade habitacional, era, assim, ainda mais restritivo do que o de unidade familiar.

Nos termos do artº 2º, do referido Decreto, o colégio eleitoral para eleição dos vogais das câmaras municipais, era composto pelas juntas de freguesia do concelho, nos termos do seu nº 1; pelas corporações administrativas de assistência e associações de classe com mais de cinquenta associados e sede no concelho, legalmente constituídas há mais de um ano, nº 2; pelos cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de vinte e um anos, que saibam ler escrever e contar, domiciliados no concelho há mais de seis meses, nº 3; pelos cidadãos portugueses domiciliados no concelho há mais de seis meses, coletados em quantia não inferior a 100\$00, nº 4. Ao contrário do nº 3, onde relevava a literacia, aqui releva o património. Poderão, ainda, votar os cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores de vinte e um anos, domiciliados no concelho há mais de seis meses, com curso secundário ou superior, comprovado pelo respetivo diploma, nº 5. Um requisito adicional em função do género.

O peso proporcional dos vários grupos de eleitores que compõem o respetivo universo eleitoral, diz-nos a primeira parte do artº 2º, será estabelecido pelo Código Eleitoral.

Nos termos do artº 6º, o cadastro dos cidadãos eleitores é organizado por concelhos ou bairros e circunscrições. Porém, para os eleitores das freguesias, organizar-se-á cadastro especial, o mesmo se observando quanto às corporações de assistência e associações de classe, diz-nos o mesmo preceito legal.

No que se refere às eleições para o poder legislativo, o sistema é muito semelhante ao das eleições administrativas, apenas se sobe um degrau na hierarquia de representação dos entes públicos, pois, neste caso, já não são as juntas de freguesia a participar no sufrágio, mas as câmaras municipais, nº 1, do artº 4º.

É interessante verificar que as eleições para as juntas de freguesia, apesar das cautelas e das limitações colocadas ao sistema de sufrágio e de reconhecimento do direito de participação eleitoral, pelo Decreto nº 19.694, mesmo assim, são as únicas que resultam do voto direto, mas não universal, dos eleitores. As demais, são efetuadas com recurso ao voto indireto.

17 - A SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Chegados aqui, impõem-se algumas notas, ainda que breves, sobre as **finanças locais**, pelo menos no que se refere aos concelhos ou municípios, já que as freguesias viviam na órbita destes. **Não se conhecem alterações dignas de registo**, ainda que uma ou outra possam ter existido, **no tocante aos instrumentos financeiros** provindos da Monarquia ou desenhados no decurso da primeira República, os quais, na sua essência, se mantiveram até ao novo Código Administrativo de 1936/1940.

De resto, o Decreto nº 12.073, de 09 de agosto de 1926, apesar de fazer eco, na sua justificação de motivos, das aspirações do governo quanto à publicação de um novo Código Administrativo, reconhece que não é tarefa fácil e que exige tempo e ponderação. Neste sentido, limita-se a reafirmar, no seu curto articulado, a validade e **aplicabilidade dos normativos já vigentes**, sejam o Código de 1878, o Código de 1896, ou a Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913, clarificando, no entanto, as vertentes e o âmbito de aplicação de cada um dos normativos citados.

Logo, tanto no que se refere à estrutura das receitas e das despesas, como no que toca às fontes da sua arrecadação e aos fins da sua aplicação, a situação não foge ao que era tradicional e até aí se verificava.

Na receita, para além das várias taxas cobradas a nível municipal, relativas a licenças de porta aberta, de utilização de pesos e medidas, de caça, de furão, de canídeos, de gado caprino, de enterramentos e exumações, de concessão e de utilização de espaços públicos em feiras e mercados, a que acresciam as multas e coimas por infração de posturas e regulamentos municipais, eram também cobrados alguns impostos indiretos sobre o consumo de carne de algumas espécies de quadrúpedes, de consumo de bebidas alcoólicas e de petróleo. Muito importante, também, pelo menos nos concelhos rurais - a grande maioria - continuava a ser o adicional cobrado sobre vários impostos estaduais, como era o caso da contribuição predial, rústica e urbana, da contribuição industrial e do imposto profissional.

Na despesa, as principais obrigações pecuniárias dos municípios correspondiam, também, ao que já era tradicional, em termos de reparação e manutenção de cadeias, tribunais de 1ª instância com sede no concelho e seu mobiliário, escolas e outros edifícios públicos, nomeadamente os paços do concelho, construção e manutenção de cemitérios, abertura e reparação de ruas, caminhos, pontes, fontes ou outros sistemas de abastecimento de água, início da eletrificação dos centros urbanos, despesas com a instrução primária, com ajuda aos desvalidos e abandonados, com médicos municipais, carcereiros, etc, para além dos custos com a remuneração dos seus funcionários administrativos e de todos os demais inerentes ao seu regular funcionamento.

É de notar que, na sua essência, cada concelho tinha de viver com receitas geradas no seu território, decorressem elas de rendimentos próprios ou de adicionais aos impostos estaduais, pois não havia mecanismos de compensação que atuassem em favor dos entes menos desenvolvidos como atualmente acontece. Embora pudessem ser atribuídas subvenções por parte do Estado, estas eram incertas e irregulares.

17.1- COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO

Assim, por regra, grande parte dos municípios viviam em situação de penúria⁸⁰, pelo que toda (ou quase toda) a sua receita era absorvida pelas despesas correntes, muito pouco sobrando para investimento, pelo menos para investimento com alguma relevância em termos

⁸⁰ - Segundo CÉSAR DE OLIVEIRA, em 1954, cerca de 50% dos municípios não tinham receitas superiores a 1.000 contos, dois deles, tinham um orçamento inferior a 200 contos de receitas ordinárias, 161 arrecadavam valores entre os 200 e os 1.000 contos e 66 tinham proventos próprios que não excediam 2.000 contos. Ou seja, dos 303 municípios de então, 226 tinham receitas ordinárias anuais inferiores a 2.000 contos. É certo que estes dados se referem ao ano de 1954. Não cremos, todavia, que a situação entre 1926 e 1936, período a que nos reportamos, fosse melhor. OLIVEIRA, CÉSAR (Coordenador) – História dos Municípios Portugueses e do Poder Local, Capítulo, O Estado Novo e os Municípios Corporativos, op. Cit. p. 312.

do seu volume ou montante, o que os colocava na total dependência do poder central, já não apenas na vertente política e administrativa, mas também, e de modo particular, em termos financeiros. Qualquer investimento em infra estruturas, ressalvados alguns municípios de maior dimensão e com algum peso em termos de indústria e comércio, só era possível através de comparticipações (subvenções ou subsídios) do Estado.

Parte dessas comparticipações, segundo informes de CÉSAR DE OLIVEIRA, entre 1928 e 1952⁸¹, provinham do **Fundo de Desemprego e do Fundo de Melhoramentos Rurais**, comparticipando este Fundo em obras da rede viária, como estradas, caminhos, pontes e pontões, além de fontenários e lavadouros públicos, enquanto o Fundo de Desemprego subsidiava a construção de estabelecimentos de ensino, casas de habitação social, igrejas, abastecimento de água, saneamento, arruamentos urbanos, eletrificação, estudos de urbanização e obras de hidráulica. O número de obras comparticipadas pelo Fundo de Desemprego, no período de tempo considerado, foi de 17.226, das quais, permitam-nos o realce, 822 no **distrito de Braga**, cujos orçamentos importavam em **274.769.372\$00**, competindo aos municípios suportar **82.521.759\$00**, enquanto a parte restante seria objeto de comparticipações⁸². Sem que tenhamos a exata noção da importância que tais obras representaram nos concelhos onde foram executadas, parece-nos, contudo, traduzirem algum volume de investimento, não sendo, por isso, a sua importância e significado despidiendos.

Tanto o número de obras comparticipadas, como o valor dessas comparticipações, dependiam, em muito, da capacidade reivindicativa e da influência das administrações e das elites locais junto do poder central e dos organismos ou agentes que tutelavam essa distribuição, onde, *na perspetiva do referido autor, a profissão e o grau académico do presidente da câmara tinham peso significativo*⁸³.

Sem dúvida, que neste ponto, nos encontrávamos a léguas do sistema perequativo em termos de distribuição de recursos entre o poder central e o poder local, tal como o conhecemos a partir da Lei nº 1/79, de 02 de janeiro, isto na sua dimensão vertical, já que na sua dimensão

⁸¹ -OLIVEIRA, CÉSAR (Coordenador) - História dos Municípios e do Poder Local (Capítulo: O Estado Novo e os Municípios Corporativos), op. Cit. pp 322 2 323.

⁸² -Quanto ao nº de obras financiadas pelo Fundo de Melhoramentos Rurais, ou o respetivo montante, o autor não nos fornece tal quantificação, o que em breve busca bibliográfica que fizemos, também não conseguimos obter.

⁸³ - OLIVEIRA, CÉSAR - História dos Municípios e do Poder Local, op. Cit. pp 545 a 556. Anexos onde o autor quantifica as obras comparticipadas por concelho e o valor dessas comparticipações, suportadas pelos referidos Fundos de Desemprego e de Desenvolvimento Rural, em cotejo com as profissões e/ou o grau académico dos presidentes das câmaras. Em tais situações, não havendo regras de atribuição das referidas subvenções a nível nacional, naturalmente que as fidelidades políticas e pessoais dos agentes colocados nos vários patamares da administração, constituíam elemento fundamental para ter acesso a esses recursos.

horizontal, pensamos que nesta altura, constituía algo fora de qualquer cogitação dos teóricos administrativos e tributários.

18- O PODER PESSOAL DE SALAZAR É CADA VEZ MAIS AFIRMATIVO

A influência de OLIVEIRA SALAZAR e dos seus próximos é cada vez mais determinante no governo e na sociedade, acentuando-se a cada dia que passa, quer através da teorização e da construção das bases programáticas do novo regime, quer através da criação de múltiplos organismos corporativos de enquadramento, controlo e modelação das populações. A isto acresce o afastamento gradual dos seus presumíveis ou potenciais adversários, e a atração de outros tantos como aliados para o seu campo, colocando-o no centro das disputas políticas, o que lhe vai permitir arbitrá-las, para delas emergir como o *estadista talhado para unir a Nação e a conduzir a porto seguro*.

A partir de 1930, esse pendor para a pessoalização acentua-se de modo significativo, para o que muito terá contribuído a providencial “bênção” da Igreja Católica, chefiada por um seu indefetível amigo de Coimbra, MANUEL GONÇALVES CEREJEIRA⁸⁴, aspeto deveras importante naquele contexto, visto conferir-lhe espaço ideológico para melhor se distanciar tanto da ditadura militar, como de uma qualquer solução parlamentar, ainda que musculada, de modo a reforçar o seu próprio projeto de poder. Desta forma, a 28 de maio de 1932, o Governo publica um projeto de Constituição, que virá a ser a base do texto aprovado em 1933, preparado com a colaboração do próprio SALAZAR, que reforça ainda mais a sua posição no seio da elite dirigente o que veio a resultar, na prática, na sua nomeação para presidente do concelho nesse mesmo ano.

A Constituição Política, como supra se referiu, foi aprovada em 19 de março de 1933 e entrou em vigor em 11 de abril desse mesmo ano, enquanto o Código Administrativo surgiu numa primeira versão em 1936 – Decreto-Lei nº 27.424, de 31/12 - e na sua versão definitiva, em 1940 – Decreto-Lei nº 31095, de 31/12. No entretanto, em 1934, realizaram-se as primeiras eleições legislativas, o que representou um fator adicional de legitimação do poder instituído. Encerrou-se, deste modo, um ciclo político, mais ou menos atribulado. O Estado Novo, no entanto, prossegue e solidifica-se, agora ancorado nas instituições que criou, que lhe conferem maior robustez e garantias de longevidade, temática que desenvolveremos de seguida.

⁸⁴ -RAMOS, Rui (Coordenador) – História de Portugal, op. Cit. p.629.

19 – FASE DE CONSOLIDAÇÃO DO REGIME

Como anteriormente referimos, o Estado Novo começou a consolidar a sua posição no plano social, a partir do início dos anos trinta, através de diversas organizações de enquadramento e controlo das populações, quer se tratasse dos sindicatos corporativos, das casas do povo e dos pescadores, ou da criação de estatutos profissionais, como o estatuto do trabalho nacional, isto para além das já aludidas Legião Portuguesa e Mocidade Portuguesa e do sistema de partido único, constituído pela União Nacional, sem esquecer, naturalmente, a própria polícia política, denominada, inicialmente de PVDE (Polícia de Vigilância e Defesa do Estado, herdeira da Polícia Internacional de Lisboa), depois PIDE (Polícia Internacional de Defesa do Estado) e mais tarde, com MARCELLO CAETANO, DGS (Direção Geral de Segurança),

Na vertente jurídica e legislativa, como supra se referiu, essa consolidação encontra-se refletida na Constituição Política de 1933 e no Código Administrativo de 1936/1940, documentos que vieram à luz do dia numa altura em que SALAZAR já era de facto o verdadeiro timoneiro da nau portuguesa.

São os desenvolvimentos deste período histórico, que vai desde a entrada em vigor daqueles importantes instrumentos jurídicos, até à Revolução de 25 de abril de 1974, de modo particular no que se refere às suas incidências no âmbito das autarquias locais, que iremos tratar nas páginas que se seguem.

19.1 - A CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DE 1933 E AS AUTARQUIAS LOCAIS

Organização do Estado

A Revolução de 28 de maio de 1926 e a subsequente construção do Estado Novo, foram justificados, em grande medida, pela necessidade de controlo das finanças públicas. De resto, a chamada de OLIVEIRA SALAZAR ao governo, assentou nesse pressuposto. Todavia, os ideólogos do novo regime, consideravam que isso só era possível através de uma maior centralização de poder, visto que o Estado era uno e indivisível e a validação do interesse público, só podia ser feita ao nível central. O próprio SALAZAR, quando assumiu a pasta das finanças pela 2ª vez, no ano de 1928, exigiu ter o controlo de toda a despesa pública.

Assim, a gestão financeira das autarquias locais não podia ficar de fora deste radar, pelo que os seus órgãos se viram amputados de parte dos seus poderes e praticamente manietados em termos da sua capacidade de iniciativa, colocados, no fim de contas, na dependência

económica e funcional do governo da República, como era propósito afirmado do novo regime, aspeto que a Constituição bem reflete e as leis administrativas subsequentes vieram confirmar.

Com efeito, o texto constitucional, no corpo do seu artº 5º, define o **Estado Português** como uma **República unitária e corporativa**, baseada na igualdade dos cidadãos perante a lei, no livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização e na **interferência de todos os elementos estruturais da Nação na vida administrativa** e na feitura das leis⁸⁵.

Todavia, tal definição, não nos pode conduzir a uma ideia de unicidade administrativa, visto o território se encontrar dividido em vários tipos de circunscrições, a que correspondiam diferentes níveis de poder. De tal forma, que a primitiva redação do artº 124º, fixou, desde logo, a divisão do território do Continente em **concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias**. Porém, através da alteração operada pela Lei nº 2100, de 29 de agosto de 1959, a província deixa de ter dimensão territorial e autárquica. Refere o artº 125º no seu corpo principal: sem prejuízo da designação regional de «província», o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos, cujos **corpos administrativos passam a ser, as câmaras municipais, as juntas de freguesia e as juntas distritais**, artº 126º do texto constitucional (antes juntas de província e concelhos de província)⁸⁶.

Registe-se o ressuscitar da província como autarquia local, que MOUZINHO tinha considerado na sua reforma e vertido no Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, através da qual

⁸⁵ -Para FREITAS DO AMARAL, "o *Estado Corporativo* é um subtipo do Estado Moderno característico da fase da Monarquia limitada pelas ordens, também conhecido pelo *Estado estamental*..." (itálico no original) Os seus principais caracteres políticos, segundo o mesmo autor, são: "a forma de transição entre o Estado medieval e o Estado moderno; organização do elemento humano do Estado em "*ordens ou estados*" (*aspas nossas e itálico no original*) – *clero, nobreza e povo* – (*itálico nosso*) e a sua representação em Cortes; [m]ultiplicidade das instituições de caráter corporativo – ordens, corporações, grêmios, associações, cada qual com o seu estatuto privativo; atribuição dos principais direitos e privilégios às ordens ou às corporações e não às pessoas". IN AMARAL, DIOGO FREITAS do, Curso de Direito Administrativo, op. Cit. pp 56 e 57 (itálico no original). Ora, da leitura do referido artº 5º, parece ressaltar alguma preocupação com o reconhecimento dos direitos individuais, a par do relevado às corporações, talvez na tentativa de obter uma solução, pelo menos ao nível da lei fundamental, que evidenciasse algum distanciamento relativamente ao Estado Monárquico Corporativo, em que o predomínio formal era reconhecido às três ordens sociais: **clero, nobreza e povo** (negrito nosso). A legislação ordinária e a prática política, vieram desmentir essa intenção, se é que, de facto, ela existiu.

⁸⁶ - No artº 133º do texto constitucional de 1933, depois modificado e alterada a respetiva sistemática, dando origem ao artº 174º, a Constituição previa a sua revisão de 10 em 10 anos, assumindo a Assembleia Nacional em funções, poderes constituintes. O prazo poderia ser encurtado de cinco anos, se a assembleia assim o decidisse, por maioria de 2/3. O facto, no entanto, é que o texto constitucional foi objeto de alterações sucessivas através de leis ordinárias, precisamente cinco vezes, nos primeiros cinco anos, depois mais, muito concretamente pelas Leis nºs 1885, 1910, 1945, 1963 e 1966, de 23 de março e 23 de maio de 1935, 21 de dezembro de 1936, 18 de dezembro de 1937 e 23 de abril de 1938, respetivamente. É certo que no artº 177º, se diz: independentemente do preceituado no artigo anterior, quando o bem público imperiosamente o exigir, e depois de ouvido o Conselho de Estado, pode o Presidente da República, em decreto assinado por todos os Ministros, determinar que a Assembleia Nacional a eleger, assuma poderes constituintes e reveja a Constituição em pontos especiais indicados no respetivo decreto. Ora, numa situação de ditadura, como era o caso, em que não havia concorrência eleitoral e em que todos os poderes do Estado, se não eram inteiramente homogêneos em termos de pensamento político, afinavam, seguramente, pelo mesmo diapasão, bem se pode dizer, à luz do referido dispositivo legal, que a Constituição era livremente revisível.

o País era dividido em **províncias, comarcas e concelhos**, a que correspondiam como magistrados, o **prefeito, o subprefeito e o provedor**, respetivamente⁸⁷.

A província, no entanto, enquanto entidade administrativa e territorial não vingou como autarquia local, pois teve vida efémera no tempo de MOUZINHO e relativamente curta na vigência do Estado Novo, embora continue a subsistir como elemento identitário das populações afetas a determinadas regiões do País. O distrito, por sua vez, mostrou um grau de resistência bem maior, pois ainda se mantém, embora, em nosso parecer, apenas como mera circunscrição eleitoral, dado a CRP de 1976, ter criado as regiões administrativas como a 3ª categoria de autarquias locais, no território do continente, de conformidade com o prescrito pelo nº 1, do artº 236º. Porém, aquele enunciado, até ao presente, não teve qualquer concretização prática, o que aliás se afigura difícil acontecer, sem uma prévia revisão do texto constitucional, atentas as particulares exigências em sede referendária para a sua instituição em concreto, como resulta dos artsº 255º e 256º do normativo constitucional em vigor.

Apesar do artº 130º da Constituição de 1933, proclamar que os corpos administrativos têm autonomia financeira, a exercer nos termos em que a lei o determinar, o apertado controlo exercido pelo poder central sobre a administração territorial, legitima a conclusão de que aquela proclamação autonómica tinha escassa aderência à realidade fática, como decorre, aliás, do teor do artº 126º da Constituição (inicial), depois 127º, na sequência da Lei nº 1945, de 31/12/36, onde se referia expressamente que **a vida administrativa das autarquias se encontrava sujeita à inspeção de agentes do Governo** e que as deliberações dos respetivos corpos administrativos podiam depender da autorização ou exigir aprovação de outros organismos ou autoridades e serem submetidas a referendo.

No âmbito da referida autonomia financeira, eram reconhecidos aos corpos administrativos poderes tributários, estabelecidos por forma a que não fosse prejudicada a organização fiscal ou a vida financeira do Estado, nem dificultada a circulação de produtos e mercadorias entre as várias circunscrições do País, isto em conformidade com o artº 131º, que nada adiantava, no entanto, quanto ao tipo de impostos, sua incidência ou taxas aplicáveis, deixando essa tarefa, ainda que não o expressasse, para a legislação ordinária.

⁸⁷-Não resistiu à crítica esta divisão administrativa, pois logo em 1835, através da Lei de 25 de abril e do Decreto de 18 de julho foram extintas, tanto as províncias como as comarcas, surgindo em sua substituição uma divisão administrativa baseada em distritos, concelhos e freguesias ou paróquias, a que passam a corresponder outros magistrados, ou sejam, o governador civil, o administrador do concelho e o comissário de paróquia. Para CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993, p. 18, a falta de resistência da província e da comarca deveu-se aos poderes considerados excessivos dos Prefeitos e aos abusos dos Provedores.

Acrescente-se, apenas, que de conformidade com a 2ª parte do artº 130º, as câmaras municipais eram obrigadas a distribuir pelas freguesias, com destino a melhoramentos rurais, uma parte das suas receitas, fixada por lei.

20 - DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Na PARTE I, do TÍTULO V, do texto constitucional, com a epígrafe: “Da família, dos organismos corporativos e das autarquias como elementos políticos”, na primeira redação do artº 18º, entretanto objeto de várias alterações, que deram origem ao artº 20º, era referido que nas corporações morais e económicas (entretanto denominadas organismos corporativos, pela Lei nº 1885, de 23/03/1935), estarão organicamente representados todos os elementos da Nação (redação alterada para atividades da Nação, pela Lei nº 1945, de 21/12/1936), competindo-lhes tomar parte na eleição das câmaras municipais e dos concelhos ou juntas de província (depois juntas distritais) e na constituição da Câmara Corporativa, na sequência, aliás, do enunciado no corpo do artº 5º, ao aludir ao direito de interferência daqueles elementos na vida administrativa e na feitura das leis.

À luz das normas supra elencadas, é reconhecido o direito de participação política aos organismos corporativos, no que se refere às eleições para as autarquias superiores, câmaras municipais e conselhos (ou juntas) de província, mais tarde, juntas distritais, para além da participação na constituição da Câmara Corporativa, competindo a eleição das juntas de freguesia às famílias.

Na verdade, o artº 19º da Constituição estabelece que pertence privativamente às famílias o direito de eleger as juntas de freguesia. O § único do referido artigo clarifica, no entanto, que se trata de um direito a exercer pelo chefe de família, condição que foi mantida pela legislação avulsa posterior e pelo C.A. de 1940, no seu artº 199º⁸⁸. **As juntas de freguesia, por sua vez, concorrem para a eleição das câmaras municipais, participando estas, na eleição para os concelhos de província, depois juntas de província e mais tarde juntas distritais** (conforme estejamos antes ou depois da Lei nº 2100, de 29/08/1959), nos termos do seu artº 21º, preceito insito no artº 19º do texto original, que também indica que na Câmara Corporativa haverá representação das autarquias locais.

⁸⁸ - Como observa JOÃO CAUPERS, observação que subscrevemos sem reservas, por evidente e manifesta, “nas três autarquias locais previstas no Código – freguesia, concelho e província – não existia um único órgão eleito por sufrágio universal e direto (a junta de freguesia era eleita apenas pelos chefes de família)”. CAUPERS, JOÃO – A Administração Periférica do Estado, op cit. nota 60 p. 385.

Digno de nota, a nosso ver, é o destaque conferido pela Constituição às eleições para as juntas de freguesia. São, aliás, as únicas eleições administrativas a que a Constituição diretamente se refere e em que delimita, concretamente, o respetivo colégio eleitoral, deixando essa definição, no referente às demais, ainda que sem o referir, para legislação própria.

Aliás, a legislação anterior à Constituição, que havia sido publicada sobre recenseamento e matéria eleitoral, nomeadamente o Decreto nº 19.694 de 1931, o Decreto 20.710 de 1932 e o Decreto 23.406, de fevereiro de 1933, atenta a pormenorização e a preocupação evidenciadas quanto à definição da qualidade de eleitor e à composição do colégio eleitoral, ou dos diferentes colégios eleitorais, moldados ao tipo de eleições a realizar, deixava antever, em nossa análise, que os primeiros sufrágios a levar a cabo, seriam os referentes às juntas de freguesia e aos municípios. Todavia, foram os últimos. A sua realização acabou diferida para o final do ano de 1937, mantendo-se as respetivas comissões administrativas em funções até ao dia 31 de dezembro desse mesmo ano, artº 2º, do Decreto-Lei nº 27.424, de 31 de dezembro de 1936, enquanto a Assembleia Nacional já tinha sido eleita em 16 de dezembro de 1934, § único, do artº 28º, do Decreto-Lei nº 24.631, de 06 de novembro e o Presidente da República em 17 de fevereiro de 1935, artº 1º, do Decreto-Lei nº 24.897, de 10 de janeiro.

20.1- ALGUNS AFINAMENTOS EM MATÉRIA ELEITORAL

Tendo sido o Decreto nº 19.694, de 5 de maio de 1931, o primeiro a regular a matéria eleitoral, algumas afinações, não muitas, se lhe seguiram pela legislação publicada posteriormente para a qualificação dos cidadãos eleitores, que atentas as suas especificidades e importância, convém não desconsiderar. Assim:

a).-no que se refere aos chefes de família do sexo masculino, é acrescentado o conceito de família legítima – e ilegítima, por contraposição - **família legitimamente constituída**, diz-nos o nº 1, do § 1º, do artº 1º, do Decreto nº 20.710, de 5 de janeiro de 1932, doutrina que foi mantida, nomeadamente, pelo Decreto-Lei nº 23.406, de 27 de dezembro de 1933.

b).-no referente aos cidadãos do sexo feminino, para usar a terminologia da lei, ou seja, às viúvas, divorciadas, separadas judicialmente de pessoas e bens ou casadas com os maridos ausentes, juntam-se, agora, as solteiras, maiores ou emancipadas, com família própria e **reconhecida idoneidade moral**;

c).-no que toca aos cidadãos do sexo masculino, maiores ou emancipados, sem família, mas com mesa, habitação e lar próprio, passam a incluir-se, também, os que, embora estando em hotel ou pensão, vivam inteiramente sobre si.

Em termos de voto feminino, a condição determinante para intervir nas eleições para as juntas de freguesia, consistia no exercício da chefia da família, o que já não se aplicava em termos das eleições para as câmaras municipais, para o poder legislativo e mesmo para a Presidência da República, onde relevavam apenas a maioria e as habilitações literárias, sendo exigido, nestes casos, curso especial, secundário ou superior - alínea c), do artº 3º, do Decreto-Lei nº 24.897, de 10 de janeiro de 1935.

No entanto, os cidadãos do sexo masculino podiam votar, em quaisquer eleições, mesmo não sabendo ler e escrever, quando coletados em impostos a favor do Estado, em montante não inferior a 100\$00 anuais, nº 4, do artº 2º, do Decreto 19.694, do Decreto-lei nº 20.710, do Decreto-lei nº 23.406 e da alínea b), do artº 3º, do Decreto-lei 24.897, prerrogativa não reconhecida às cidadãs, com o mesmo nível de tributação. **Sobreleva, aqui, a importância da tributação para o reconhecimento de um direito cívico**, ainda que sem caráter universal.

21 - A DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DO CONTINENTE

Nos termos do artº 1º do Código Administrativo, versões de 1936 e 1940, o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesia e se agrupam em distritos e províncias. Aos concelhos de Lisboa e Porto, tal como já se verificava na Monarquia e na 1ª República, é reconhecido um estatuto especial, com a sua subdivisão em bairros administrativos⁸⁹ e estes em freguesias, § único, do referido artº 1º. Quanto aos demais, numa primeira classificação, dividem-se em concelhos urbanos ou rurais, artº 2º, enquanto em segunda arrumação, tanto uns como outros, se classificam como concelhos de 1ª, de 2ª e de 3ª ordem, nos termos do artº 3º.

São, pois, concelhos urbanos de 1ª ordem à luz do C.A., os que tenham sede em cidades com 25.000 ou mais habitantes, ou 20.000 ou mais habitantes, sendo capital de província e pelo menos 25% da sua população se encontre a residir na respetiva sede, nº 1, do §

⁸⁹ - Para MARCELLO CAETANO, in Manual de Direito Administrativo, Coimbra, Almedina, 1990, Volume p. 290, "até 1969, os bairros administrativos só existiam em Lisboa e no Porto e pertenciam todos a um mesmo figurino: eram divisões de uma grande cidade. Destinavam-se a desconcentrar a administração local do Estado, para maior simplificação dos serviços e comodidade do público. Por isso cada bairro deveria possuir o seu «centro cívico» em local central, onde se encontrassem instalados a administração do bairro, o comissariado de polícia, a secção de finanças ou bairro fiscal, as conservatórias do registo civil e predial etc." A partir de 1969, por via das alterações introduzidas ao C.A. pelo Decreto-Lei nº 49.268, de 26 de setembro, abre-se a possibilidade de outras cidades com mais de 100.000 habitantes poderem ser objeto de divisão em bairros administrativos. cremos, contudo, que isso não ocorreu em nenhum outro caso, para além da importância dos bairros ter decaído drasticamente na sequência da Revolução de 25 de abril de 1974 e da crescente influência e dinamismo das juntas de freguesia, a partir dessa data. O único resquício da sua utilidade, atualmente, a nosso ver, encontra-se circunscrito à sua dimensão territorial para efeitos tributários.

1º, do artº 2º, conjugado com o nº 1, do § 1º, do artº 3º; de 2ª ordem, os que tendo mais de 20.000 habitantes, não sendo capital de província e a sua sede não abrigando, pelo menos, 25% dos seus habitantes, desde que liquidem anualmente a favor do Estado, contribuições de 2.500 ou mais contos, nº 2, do § 1º, do artº 3º, por remissão para o nº 2 do § 1º, do artº 2º; de 3ª ordem, todos os demais, nº 3, do § 2º, do artº 3º.

No que se refere aos concelhos rurais, são de 1ª ordem os concelhos *capitais de distrito, e aqueles que não o sendo, têm 55.000 ou mais habitantes e ainda os que não se enquadrando em qualquer dos requisitos anteriores, liquidem anualmente a favor do Estado contribuições anuais do montante de 2.500 ou mais contos*, alíneas a), b), e c), do nº 1, do § 2º, do artº 3º. De 2ª ordem, os concelhos com *mais de 20.000, mas menos de 55.000 habitantes e os que tendo menos de 20.000 habitantes liquidem anualmente contribuições a favor do Estado, de montante igual ou superior a 1.000 contos, mas inferior a 2.500*, alíneas a) e b), do nº 2, do § 2º, do artº 3º, e de 3ª ordem, os restantes, nº 3, do § 2º, do artº 3º.

Constata-se, deste modo, que a organização espacial e administrativa, foi objeto de grande segmentação, visto que passaram a existir sete distintas categorias de concelhos, pois, para além Lisboa e Porto disporem de estatuto próprio, havia depois uma segmentação entre concelhos urbanos e rurais, e dentro de cada uma destas categorias, três níveis distintos, corporizados nos concelhos de 1ª, de 2ª e de 3ª ordem, cuja classificação, como antes vimos, dependia, essencialmente, da dimensão populacional e do montante de impostos arrecadados a favor do Estado.

22 - OS NOVOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

Apesar das eleições para os órgãos administrativos terem vindo a ser anunciadas desde 1931, afigurando-se constituir uma preocupação do poder central, com base nos normativos legais sucessivamente publicados, desde o Decreto nº 19.694, de 5 de maio de 1931, a que se seguiu o Decreto nº 20.710, de 5 de janeiro de 1932, e o Decreto-Lei nº 23.406, de 27 de dezembro de 1933, os novos órgãos administrativos só vieram a formar-se em 1937 e a assumir funções em janeiro de 1938, de acordo com o Decreto-Lei nº 27.424, de 31 de dezembro de 1936 e, do nosso ponto de vista, sem passarem verdadeiramente pelo crivo eleitoral, como resulta da leitura do corpo do artº 2º do referido diploma e dos seus §§ 1º e 2º, ao regular a nomeação, ainda que de modo indireto, de novas comissões administrativas, ou ao renomear as anteriores, **já que a eleição das vereações e dos conselhos paroquiais**, como infra se verá, **processava-se a partir dos corpos eletivos de nomeação governamental.**

22.1 – AO NÍVEL DO CONCELHO

Ainda assim, tal não obsteu a que o Código Administrativo, nos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 15.º, tenha fixado os órgãos da administração municipal, em conselho municipal, câmara municipal e presidente da câmara municipal, ressalvados os concelhos de Lisboa e Porto, que não dispõem de conselho municipal, § 1.º do mesmo artigo.

Todavia, como ressalta do art.º 3.º do mesmo Decreto-Lei e como supra se referiu, os conselhos municipais eram nomeados pelo Governo, o que deveria ocorrer até 28 de fevereiro de 1937, devendo reunir até 15 de março do mesmo ano, art.º 4.º, competindo-lhes **eleger trienalmente os vereadores e respetivos substitutos**, n.º 1, do art.º 28.º do C.A., sendo o seu próprio mandato também de 3 anos, corpo do art.º 17.º.

Contudo, na versão definitiva Código, Decreto-Lei n.º 31.095, de 31/12/1940, **a duração dos mandatos foi alterada para quatro anos**, n.º 1, do art.º 27.º, conjugado com o corpo do art.º 36.º deste mesmo diploma. Sublinhe-se, porém, que tanto o **presidente da câmara municipal como o seu substituto, são nomeados pelo Governo** por um **período de seis anos**, renováveis, art.º 72.º, conjugado com o corpo do art.º 37.º e o seu § 2.º, ambos do C. A. de 1936, situação que a versão definitiva, de 1940, no seu art.º 36.º, veio confirmar quanto à nomeação, mas alargando o prazo de exercício de funções para **oito anos**, art.º 72.º, devendo aquela nomeação recair, de preferência, sobre munícipes membros do conselho municipal, antigos vereadores, membros das comissões administrativas ou diplomados com curso superior, art.º 71.º, de ambos códigos. Em qualquer caso, na base daquele mesmo princípio, o presidente da câmara, segundo o art.º 73.º de ambos os diplomas, pode ser livremente demitido pelo Governo, ou em consequência de sindicância ou processo disciplinar.

Infere-se das normas citadas, que o presidente da câmara, sem deixar de ser um representante do município junto do poder central, assume também o relevante papel de emissário deste junto do município, pois é quem dispõe da faculdade de o nomear ou destituir, dependendo a sua manutenção no cargo, mais dessa fidelidade do que da qualidade do seu desempenho, o que configura uma situação de dependência incompatível com qualquer manifestação de autonomia.

No que toca ao conselho municipal, compete-lhe **eleger trienalmente** os vereadores e seus substitutos, n.º 1, do art.º 28.º, do C.A. de 1936, **ou quadrienalmente**, agora em conformidade com o n.º 1, do art.º 27.º, do código de 1940. No entanto, **a nomeação dos seus membros (*elegíveis e eleitores*) é feita pelo Governo**, art.º 3.º, do Decreto-lei 27.424, de 31/12/1936, a partir da representação de certos organismos corporativos pré identificados,

com sede ou representação no concelho, além de, até quatro representantes das juntas de freguesia, artº 16º, de ambas as versões do C. A. O processo, tal como o descrevemos e resulta da lei, ou da interpretação que dela fazemos, parece-nos viciado à partida, para ser considerado eletivo, pois do que se trata, é da nomeação, ainda por uma via um pouco obtusa, das respetivas vereações.

22.2 – AO NÍVEL DAS FREGUESIAS

Em relação às freguesias, de acordo com o prescrito pelos nºs 1 e 2 do artº 179º do código de 1936 e 197º de 1940º, são órgãos da administração paroquial as famílias, representadas pelos seus chefes e a junta de freguesia. Para além disso, de acordo com o artº 180º de 1936 e 198º de 1940, em cada freguesia haverá um regedor, representante da autoridade municipal e diretamente dependente do presidente da câmara, ressalvados os casos de Lisboa e Porto, em que o regedor se encontra na dependência do governador civil.

O corpo administrativo da freguesia é a respetiva junta, composta de 3 vogais, que entre si designarão o presidente, o secretário e o tesoureiro, eleita trienalmente (depois quadrienalmente - artº 247º do C.A. de 1940) pelos chefes de família, em lista completa e por escrutínio secreto, corpo do artº 196º, do código de 36, eleição a realizar no 2º ou 3º domingo de outubro, conforme designação do presidente da câmara, § 1º, daquele preceito.

De acordo com os artºs 9º e 10º do **Decreto-lei nº 27.424, também nas freguesias é criado um conselho ou assembleia paroquial**, cujos elementos, em número de sete, deverão ser nomeados pelos presidentes das comissões administrativas municipais, até 28 de fevereiro de 1937, para tomarem posse até 15 de março. **Porém, o código de 1940, não faz qualquer referência aos conselhos ou assembleias paroquiais**, concluindo-se pelo seu desaparecimento da ordem jurídica.

22.3 - AO NÍVEL DAS PROVÍNCIAS

Por último, convém referir, que o Decreto-Lei nº 27.424, através do seu artº 11º, procedeu à extinção, **a partir de 01 de janeiro de 1937, das juntas gerais de distrito**, tendo transferido o seu **património e competências para as juntas de província, artº 12º, passando a província a constituir a nova autarquia local em substituição do distrito**, como associação de concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais, artº 284º do C.A. de 40, cujos concelhos provinciais competia ao Governo nomear, até 28 de fevereiro de 1937, em termos da

sua composição se aproximar, tanto quanto possível, da prevista nos artºs 234º do Código Administrativo de 1936 e 287º do Código de 1940, definida aquela por um **conjunto de procuradores em representação das câmaras municipais e de outras forças vivas da província**, como era o caso das universidades, dos institutos de utilidade pública ou dos professores do ensino secundário.

De salientar, finalmente, que nos termos do artºs 233º do código de 1936 e 285º do código de 1940, os órgãos da **administração provincial são o conselho de província e a junta de província**, constituindo esta o seu corpo administrativo, que se compõe de um presidente e um vice-presidente, que serão o presidente e vice-presidente do conselho de província, a que acrescem três vogais eleitos por este – artº 251º do C.A.

22.4 – AUSÊNCIA DE DEMOCRATICIDADE E CENTRALIZAÇÃO DO PODER

Embora as diferentes intervenções legislativas em matéria eleitoral até à publicação do Decreto-lei nº 27.424, de 31/12/1936, definissem os respetivos colégios eleitorais em termos de neles haver alguma participação dos cidadãos com capacidade eleitoral, não nos parece, como aliás já referimos, que nas eleições municipais de 1937 isso se tenha verificado, como expressamente o reconhece CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ao dar nota que “*o Código Administrativo de 1936-40 representa, em aspetos fundamentais, uma rutura com a tradição administrativa liberal. Pois, como refere este autor “(...) deixa de haver Câmaras Municipais eleitas diretamente pelos cidadãos eleitores residentes no município*”⁹⁰. Todavia, no respeitante às freguesias, apesar das iniciais entorses dos conselhos paroquiais, depois abolidos, não se poderá negar, apesar de tudo, alguma intervenção dos cidadãos eleitores - chefes de família - na escolha das respetivas juntas. Constata-se, pois, que qualquer que fosse o nível de administração autárquica considerado – mesmo as freguesias - o modelo de administração legislativamente desenhado, sofria de excessivo centralismo, sem espaço de iniciativa para os titulares dos respetivos cargos, ou mesmo para as funções de regedoria, não sendo de estranhar, em tal caso, que aqueles agissem mais como representantes do poder central do que das populações que serviam.

⁹⁰ OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO –Direito das Autarquias Locais, op. Cit. p. 36 – itálico nosso.

23 – COMPOSIÇÃO DOS NOVOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

Quanto aos órgãos municipais, nos termos do artº 14º, do C.A. de 1940, cada concelho forma uma pessoa moral de direito público, cujos órgãos de administração principal, como supra se referiu, são o concelho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal, artº 15º, podendo existir, ainda, órgãos consultivos e auxiliares, como as comissões municipais de higiene ou as juntas ou comissões de turismo, como exemplo de umas e de outras, §§ 2º e 3º do indicado artigo. Nos termos do artº 16º, a composição do conselho municipal, pelo menos em nossas contas, pode ir até ao máximo de 14 elementos, em representação das juntas de freguesia e dos organismos corporativos do concelho, **incluindo o presidente da câmara, que a ele também preside**, artº 23º.

Em relação ao Código de 1936, deixam de integrar o conselho municipal, por inerência, os dois maiores contribuintes da contribuição predial rústica, no que se refere aos concelhos rurais, nº 8, do artº 16º, e os dois maiores contribuintes da contribuição predial, rústica ou urbana, no que toca aos concelhos urbanos, nº 9, passando a ser chamados pelo governador civil, em sua substituição, inexistindo grêmios, um dos maiores contribuintes da contribuição industrial, grupo C, e um dos maiores contribuintes da contribuição predial rústica. A inclusão destes cidadãos contribuintes na composição do conselho municipal, na ausência dos seus grêmios, parece-nos ancorar-se na necessidade de legitimação dos próprios gastos públicos e do lançamento dos impostos necessários à sua cobertura, já que aqueles, enquanto sujeitos onerados com os tributos e nessa medida constituindo parte interessada na decisão, não deixariam de questionar qualquer aumento da despesa pública e da concomitante tributação de suporte para a sua cobertura.

23.1 - COMPETÊNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL

Assim, nos termos do do artº 27º do código de 1940, competia ao conselho municipal: nº 1, eleger quadrienalmente os vereadores e seus substitutos; nº 2, revogar o seu mandato, em face de exposição fundamentada do presidente da câmara, que o julgasse conveniente à boa marcha da administração da câmara; nº 3, requerer ao Governo inquérito aos atos do presidente da câmara; nº 4, dar parecer sobre o plano anual de atividades da câmara e discutir e votar o relatório de gerência; nº 5, **dar parecer sobre a fixação das percentagens de adicionais às contribuições do Estado**, nº 6, **discutir e votar, sob proposta do presidente da câmara, as bases do orçamento ordinário do município**; nº 7, fixar o número de partidos médicos e veterinários

municipais; nº 8, pronunciar-se sobre as deliberações da câmara que, nos termos do Código, dependessem da sua aprovação para se tornarem executórias; nº 9⁹¹, **sancionar a remuneração do presidente da câmara nos concelhos de 1ª ordem**; nº10, discutir e votar o plano de urbanização e expansão.

Neste contexto, o artº 29º referia que o conselho municipal realizava duas sessões ordinárias em cada ano, uma na primeira quinzena de fevereiro, destinando-se especialmente à discussão do relatório de gerência do ano anterior, outra na primeira quinzena de setembro, visando a discussão do plano de atividades e as bases do orçamento ordinário do ano seguinte, ambas com a duração máxima de 15 dias, § 1º, ocorrendo durante as mesmas o número de reuniões necessário, § 2º, isto para além de eventuais sessões extraordinárias, previstas e reguladas pelo artº 30º.

Considerando tudo quanto supra se referiu, parece de concluir que era reduzida a representatividade social do conselho, como reduzidos eram os seus poderes, limitados à eleição dos vereadores e à emissão de alguns pareceres, funcionando mais como suporte das decisões do presidente do município, do que como verdadeiro órgão de controlo do poder executivo, dado carecer da necessária independência orgânica e funcional para o efeito. **Todavia, ainda assim, incidindo os seus pareceres sobre matéria orçamental e financeira, a simples obrigatoriedade da sua emissão, não deixaria de constituir, cremos nós, um travão a eventuais tentativas de desvios ou exageros em termos de gastos públicos.**

23.2 - COMPETÊNCIAS GERAIS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Nos termos do artº 36º do C.A, a câmara municipal é o corpo administrativo do concelho e compõe-se de um presidente e de um vice-presidente nomeados pelo Governo, e de vereadores eleitos quadrienalmente pelo conselho municipal, nos termos do artº 28º. É vasto o leque das suas competências e atribuições, certo sendo que o artº 44º do código, identifica as seis grandes áreas em que as mesmas se condensam e que vão:

-da administração dos bens comuns e próprios do concelho, nº 1, atividades de fomento, nº 2; abastecimento público, nº 3; cultura e assistência, nº 4; salubridade pública, nº 5 e polícia, nº 6, atribuições depois desenvolvidas ao longo dos artºs 45º a 58º, do referido instrumento jurídico.

⁹¹ - Convém aqui referir que o cargo de presidente de câmara nos concelhos de 2ª ou 3ª ordem, não era remunerado, como resulta do artº 74º, do Código.

No entanto, nem todas eram consideradas obrigatórias, e mesmo essas sofriam variações de concelho para concelho, em conformidade com a sua classificação, dimensão e eventual vocação económica, relevando, em tal hipótese, o facto de se tratar de concelhos urbanos ou rurais, isto numa primeira análise, e depois, dentro da sua própria categoria, serem considerados concelhos de primeira, de segunda ou de terceira ordem, além da respetiva sede poder localizar-se num grande aglomerado populacional ou situar-se em zona predominantemente turística, aspetos naturalmente importantes e com relevante incidência e reflexo nas finanças municipais.

23.2.1 – ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS OBRIGATÓRIAS

Assim, constituíam atribuições obrigatórias de quaisquer concelhos, urbanos ou rurais, independentemente do seu nível de desenvolvimento, do estado das suas finanças e da sua capacidade de geração de fundos, nos termos dos artºs 59º e 63º, do C.A., por remissão para os artigos 46º a 50º do mesmo diploma, um vasto leque de atribuições e competências.

Essas atribuições iam desde a construção e reparação de estradas e caminhos, nº 1 do artº 46º, à construção e reparação de viadutos e pontes municipais, nº 4, limpeza das povoações, nº 12, captação de águas potáveis e construção e conservação de fontes, reservatórios e aquedutos, nº 1 do artº 47º, construção e conservação ou arrendamento de edifícios escolares, aquisição de mobiliário e material didático, criação de instituições de assistência escolar, nº 1 do artº 48º, prestação de auxílio para a sustentação dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas, nº 10, internamento dos alienados e hospitalização dos doentes do concelho, nº 11, proteção da água potável destinada ao consumo público, nº 1 do artº 49º, estabelecimento e administração de cemitérios na sede do concelho e a prestação de auxílio às juntas de freguesia quanto aos cemitérios paroquiais, nº 4, divagação de animais nocivos e construção de canis municipais, nº 6, extinção dos ratos nas canalizações públicas e destruição de mosquitos nas regiões palustres, nº 7, fiscalização de estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos, nº 14, segurança e comodidade do trânsito, nº 1 do artº 50º, aceitação de heranças, legados e doações a favor do município, nº 10, celebração de contratos de arrendamento e de prestação de serviços, nº 11, contratação com empresas dos fornecimentos necessários ao funcionamento dos serviços e à execução das obras municipais, nº 12.

Um tão denso rol de responsabilidades e competências, a ser executado, mesmo em termos muito contidos, traduzir-se-ia em elevados níveis de despesa pública, a que as finanças

municipais da generalidade dos concelhos não conseguia certamente responder, pelo que o grau e as prioridades da sua concretização, dependiam sempre mais dos escassos meios financeiros disponíveis, do que do conceito de obrigação associado.

23.2.2 - ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS CONCELHOS URBANOS

Para além das atribuições de carácter geral supra referidas, os concelhos urbanos, atenta a sua maior dimensão e concentração populacional, geradora de outro tipo de necessidades, nomeadamente em termos de abastecimento, segurança e salubridade públicas, mas também por via da sua maior capacidade de geração de receitas e consequentemente maior robustez – ou menor fragilidade – em termos financeiros, encontravam-se vinculados ao cumprimento de outras responsabilidades, de que são exemplo:

-a pavimentação das ruas das povoações e a sua adequação ao trânsito automóvel, nº 3 do artº 46º, a construção e conservação de redes de distribuição pública de água para consumo domiciliário, nº 2 do artº 47º, (excecionados alguns concelhos de 3ª ordem, artº 59º, § único), o estabelecimento de redes de esgotos no interior das povoações, nº 2 do artº 49º, remoção e tratamento de lixos, nº 3, denominação de ruas e praças, nº 4 do artº 50º, numeração dos edifícios nas cidades e vilas, nº 6, prevenção e extinção de incêndios e atribuição de subvenções a bombeiros voluntários, nº 8, bem como, no que se refere concretamente aos concelhos de 1ª e 2ª ordem, a criação e conservação de bibliotecas populares, arquivos e museus municipais, nº 4 do artº 48º, defesa da qualidade do ar, nº 5 do artº 49º, controlo dos ruídos dentro das povoações, nº 7 do artº 50º, e concessão de licenças para edificações, reedificações e eventuais demolições, artºs 61º e 62º.

23.2.3 - ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS CONCELHOS RURAIS

No referente aos concelhos rurais, também estes se encontravam sujeitos a algumas responsabilidades de carácter específico, que variavam com a sua dimensão e importância. Todavia, em termos mais reduzidos, em comparação com os concelhos urbanos, julgamos que por abrangerem áreas mais vastas de território e menores concentrações populacionais – logo sem o mesmo tipo de necessidades - para além de, na sua maioria, ao que julgamos, sofrerem ainda de menor capacidade de geração de receitas e, consequentemente, de maiores restrições financeiras. Essas atribuições ou responsabilidades, enunciadas nos artºs 63º a 65º do código, com remissão para diversos números dos artºs 46º a 50º, referem-se, em termos gerais:

-à instauração de obras de saneamento, nº 12 do artº 49º, a que acrescem, no referente aos concelhos **de 1ª e 2ª ordem**, a construção de redes de distribuição pública de água para consumo domiciliário, a construção e conservação de matadouros, frigoríficos e peixarias municipais, nº 8, a construção e conservação de lavadouros, nº 10, a segurança, salubridade e prevenção de incêndios, nº 5 do artº 50º, a que se juntava, no que toca aos concelhos de **1ª ordem**, atenta a sua maior dimensão, importância, necessidades coletivas e estrutura financeira, a criação e conservação de bibliotecas populares, arquivos e museus municipais, nº 4 do artº 48, a remoção e tratamento de lixo, nº 3 do artº 49º, a prevenção e extinção de incêndios e a atribuição de subvenções a corpos de bombeiros voluntários, nº 8 do artº 50º.

24 – COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA

Como já deixamos dito no decurso do presente trabalho, o **presidente da câmara e o vice-presidente eram nomeados pelo governo, artº 71, por um período de 8 anos, sucessivamente renovável, artº 72º, por ele podendo ser demitidos, livremente ou em consequência de processo disciplinar, artº 73º.**

No referente às suas competências, para além de presidir aos órgãos executivo e deliberativo do município e de exercer as funções de coordenação, orientação e superintendência de toda a ação municipal, nos termos dos artºs 76º e 77º, estavam-lhe ainda cometidas as funções de magistrado administrativo do concelho, artº 79º, bem como importantes responsabilidades policiais, artº 80º.

24.1 – A FUNÇÃO DE ORIENTADOR E DE COORDENADOR

Na sua função de orientar e coordenar a ação municipal e de executar as deliberações da câmara, competia-lhe:

-convocar as reuniões extraordinárias da câmara e as sessões do conselho municipal, nº 1, dirigir os trabalhos, nº 2, elaborar o relatório anual de gerência, nº 3, elaborar, de acordo com a vereação, o plano anual de atividades, nº 4, preparar as bases do orçamento ordinário e submetê-lo à aprovação da câmara, nº 5, autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, nº 6, submeter a julgamento as contas de gerência, nº 7, dirigir os serviços municipais e o respetivo pessoal, nº 8, inspecionar os serviços municipalizados, nº 9, conceder as licenças paroquiais da competência da câmara, nº 10, representar a câmara em juízo e fora dele, nº 11, executar e fazer executar as suas deliberações, nº 12, publicar posturas e regulamentos e vigiar

a sua execução, nº 13, assinar a correspondência, nº 14, participar ao tribunal do trabalho os acidentes com assalariados municipais e praticar quaisquer atos da competência da câmara, sempre que assim o exijam circunstâncias excepcionais e não seja possível reunir aquela, artº 78º.

24.2 – A FUNÇÃO DE MAGISTRADO ADMINISTRATIVO

Enquanto magistrado administrativo, em conformidade com o artº 79º, era da sua responsabilidade e competência:

-informar o governador civil sobre todos os assuntos de interesse público, nº 1, executar e fazer executar as leis e regulamentos administrativos, nº 2, responder a inquéritos oficiais, nº 3, dar cumprimento aos legados pios ou de assistência, nº 4, inspecionar as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, nº 5, designar o segundo ou terceiro domingos do mês de outubro para a eleição das juntas de freguesia do concelho, nº 6, convocar a reunião constitutiva do conselho municipal, da câmara municipal e das juntas de freguesia, nº 7, declarar a exclusão ou perda de mandato dos vereadores, dos vogais do conselho municipal e das juntas de freguesia, nº 8, inspecionar a administração paroquial, nº 9, passar atestados de bom comportamento moral e civil e lavrar termos de identidade, idoneidade ou justificação administrativa, nº 10.

24.3 - A FUNÇÃO POLICIAL

As competências policiais de que se encontrava investido, previstas no artº 80º, por seu turno, visavam:

-providenciar o cumprimento das leis e regulamentos de polícia, zelando pela ordem e tranquilidade públicas, nº 1, impedir e reprimir quaisquer atos contrários à ordem, à moral e à decência públicas, nº 2, prestar às autoridades sanitárias todo o auxílio que lhe fosse solicitado e exercer as atribuições que sobre polícia lhe fossem conferidas pelas leis e regulamentos, nº 3, policiar os estrangeiros, nº 4, os espetáculos, nº 5, os mendigos, vadios, músicos ambulantes e menores em perigo moral, propondo superiormente as medidas julgadas convenientes, nº 6, fiscalizar as casas públicas de jogo, hospedarias, estalagens, cafés e botequins, nº 7, exercer polícia sobre reuniões públicas e solenidades religiosas, nº 8, exercer a polícia relativa às posturas, nº 9, colaborar, no que lhe for requerido ou por sua iniciativa, com a polícia de vigilância e defesa do Estado, nº 10, exercer as atribuições da polícia judiciária relativa à

investigação de crimes públicos e à captura dos criminosos, sem prejuízo da ação dos tribunais e de outras autoridades, nº 11, conceder licenças de uso e porte de arma de caça e quaisquer outras licenças policiais que não sejam da competência de outra autoridade, nº 12, registar e fiscalizar a lavra das pedreiras, nº 13, executar os despejos sumários deliberados pela câmara municipal, nº 14 e exercer as atribuições policiais que lhe sejam confiadas pelo governador civil em matérias da competência deste, nº 15.

Todavia, o exercício das referidas funções policiais por parte do presidente da câmara, não era extensível aos concelhos que fossem sede de distrito, caso em que pertenciam ao comandante distrital da polícia de segurança pública, nem àqueles que não tendo esse estatuto, mas dispendo de secção da referida autoridade policial, essa responsabilidade constituía, também, incumbência do seu comandante, § 1º, nºs 1 e 2 do referido artº 80º. No que toca à concessão de licenças para uso e porte de arma de defesa, tal competência pertencia às forças de segurança, em qualquer caso, § 2º, do mesmo artigo.

24.4 – IMPORTÂNCIA DA NOMEAÇÃO

Devemos notar, que a nomeação do presidente e do vice-presidente da câmara por parte do poder central assume particular relevo, não apenas ao nível do controlo político e administrativo, decorrente do elevado grau de fidelidade determinado pelo próprio processo de escolha, mas também em termos de disciplina da despesa pública e do equilíbrio das finanças locais, evitando assim situações reflexas de carácter negativo ao nível das contas nacionais, o que constituía preocupação latente por parte dos órgãos superiores do Estado. Nesta perspetiva, o poder central acabava por manter nas suas mãos, ainda que indiretamente, o controlo de toda a despesa pública, o que, visto a outra luz, refletia a filosofia e os princípios programáticos do Estado Novo, em termos de centralização do poder.

No que toca às câmaras de Lisboa e Porto, estas dispunham, como se sabe, de um estatuto próprio, regulado pelos artºs 84º a 109º do Código, que aqui não vamos desenvolver.

25 - AUTONOMIA FINANCEIRA DOS CORPOS ADMINISTRATIVOS

AS FINANÇAS DOS CORPOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL

Nos termos do artº nº 668º do C.A., o concelho, a freguesia e a província gozam de autonomia financeira, sem prejuízo da fiscalização e tutela do Estado. Por sua vez, o artº 669º diz-nos que a gerência financeira dos corpos administrativos é regulada por anos económicos,

correspondentes aos anos civis, acrescentando o artº 670º que o governo, por intermédio da inspeção geral de finanças, inspeciona e fiscaliza todos os serviços de contabilidade, orçamentos e tesouraria dos corpos administrativos.

Decorre dos aludidos preceitos que o Estado, reconhecendo embora - ao menos formalmente - autonomia financeira aos corpos administrativos, a ser exercida nos limites das regras legalmente definidas, não abdica de um controlo apertado a levar efeito por parte da Inspeção Geral de Finanças, como se infere do aludido artº 670º.

Convém esclarecer, neste ponto, o que caracteriza a autonomia financeira, a qual difere, naturalmente, da mera autonomia administrativa. Enquanto esta se refere aos serviços que não dispõem de orçamento próprio, mas de fundos para efetuarem o pagamento das suas despesas, suportadas por dotações orçamentais dos organismos de tutela, **a autonomia financeira é inerente aos serviços ou entidades titulares de orçamento próprio e de receitas próprias para fazer face às suas despesas.** A autonomia financeira traduz-se numa situação de independência em termos de gestão da tesouraria, tanto na vertente das despesas como na vertente das receitas, independentemente da sua origem ou do modo de efetivação da sua cobrança - provenham elas da venda de bens ou da prestação de serviços, da concessão de licenças ou da contratação de empréstimos, de subvenções estatais ou da receita de impostos – e quer a sua cobrança seja feita diretamente pela entidade beneficiária (autarquia), quer seja feita através de outros organismos ou repartições do Estado.

Como refere TEIXEIRA RIBEIRO, “A autonomia financeira consiste, pois, em o serviço possuir receitas próprias e orçamento próprio”⁹². Por sua vez, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, dá-nos nota de que, “*receitas próprias*”... não significa mera disponibilidade de dinheiro – significa “*dinheiro próprio*”.⁹³

Assim, no contexto das regras aplicáveis, são de atender, pela sua importância, no âmbito da referida autonomia, algumas definições inseridas no articulado do próprio código. Deste modo, o artº 671º estabelece a distinção entre o que constituem receitas ordinárias e extraordinárias dos corpos administrativos, elencando as rubricas que se integram em uma e outra das classificações, conforme descrito nos diversos números dos seus §§ 1º e 2º, enquanto os artºs 673º e 674º estabelecem limites à contratação de empréstimos e aos encargos deles resultantes, os quais não poderão ultrapassar 20% da receita ordinária arrecadada no ano anterior.

⁹² RIBEIRO, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA, Lições de Finanças Públicas, 4ª Edição Refundida e Atualizada, Coimbra Editora, Limitada, 1991 - p. 66.

⁹³ -ROCHA, JOAQUIM FREITAS, da – Direito Financeiro Local (Finanças Locais), p.39. Aspas e itálico no original. Negrito nosso.

Por sua vez o artº 675º, fazendo o respetivo contraponto, alude à distinção entre despesas ordinárias, assim consideradas as da carácter normal e permanente, e extraordinárias, as referentes a grandes melhoramentos públicos, nº 1 e 2 da primeira parte daquele artigo, e § 1º, desse mesmo preceito, mas também entre despesas obrigatórias e facultativas, § 2º. Já o artº 676º, por seu turno, impõe limites às despesas orçamentadas referentes a pessoal, as quais não podem exceder 50% da receita ordinária, arrecadada no ano anterior.

25.1- O ORÇAMENTO

No que se refere aos orçamentos, os artºs 677º a 684º estabelecem as regras da sua construção e apresentação, sejam eles ordinários ou suplementares, definem as verbas que neles deverão ser inscritas e identificam a documentação de suporte que os deve acompanhar, com a devida indicação da origem e do destino dos respetivos fluxos (influxos e efluxos) financeiros, bem como o modo de arrumação das rubricas que os integram.

É de salientar que a aplicação de tais regras, visa permitir uma leitura objetiva e unívoca do seu conteúdo e da realidade que representam, por parte dos observadores interessados, nomeadamente das entidades fiscalizadoras, residindo aí, de resto, a sua credibilidade e interesse. Ora, visto que a vida é dinâmica e irrepetível, cada orçamento, por princípio, não deve – não pode - ser uma cópia do anterior, pois a todo o tempo surgem novos desafios e ocorrem acontecimentos únicos e inesperados que, em cada momento, é necessário enfrentar, pelo que a representação orçamental deverá traduzir um esforço de diálogo e aproximação entre uma leitura empírica da realidade futura e a factualidade emergente da vida económica e social atual.

Sabemos que há despesas e receitas que, por norma, se repetem a cada ano sem grandes variações, aquilo que denominamos de despesas e receitas correntes. Mas é verdade, também, que há investimento em equipamentos e bens duradouros que é necessário fazer e despesas inadiáveis que não foram previstas e é preciso cabimentar, o mesmo podendo dizer-se das receitas, porque se vendeu um imóvel, ou porque se contratou um empréstimo, etc.

Daí que os orçamentos estabeleçam a distinção entre o que são despesas e receitas correntes e o que são despesas e receitas de capital, ou seja, afetas ao investimento. A par disso, surgem os orçamentos extraordinários, suplementares ou retificativos, que dentro do mesmo exercício económico visam corrigir os valores previsionais orçamentados, de modo a aproximar as duas realidades: a previsional e a factual ou efetiva.

Não é de estranhar, pois, que o legislador administrativo de 1940 tenha previsto e disciplinado tais matérias ao longo do Código, e se tenha preocupado com a verificação e

fiscalização do seu correto enquadramento, através dos serviços de inspeção do ministério das finanças.

De todo o modo, como vimos, para haver autonomia financeira é necessária a existência de finanças próprias que, por sua vez, implicam a existência de orçamentos próprios e de receitas próprias, cuja arrecadação pode ser feita diretamente pelo ente beneficiário ou através de outras repartições ou organismos. Os artºs 685º a 695º tratam com relativo pormenor essa matéria, referindo-se o artº 685º aos impostos diretos, o artº 686º ao lançamento e cobrança de adicionais sobre as contribuições e impostos do Estado aplicáveis à sua cobrança e aos juros de mora devidos. O artº 688º, por seu lado, dá-nos conta da improrrogabilidade dos prazos de cobrança dos impostos e taxas por parte dos órgãos administrativos, o artº 689º coloca em evidência os privilégios dos corpos administrativos em termos de cobrança de taxas e impostos, em pé de igualdade com a Fazenda Nacional, enquanto os artºs 690º a 695º atendem a matéria processual e executiva, com referência à efetivação da cobrança dos montantes devidos, quer sejam provenientes de impostos, de taxas ou de outros rendimentos, nomeadamente os resultantes dos fornecimentos efetuados pelos serviços municipalizados, tudo isto com evidentes reflexos em termos orçamentais e financeiros.

Como antes referimos, a autonomia financeira dos corpos administrativos traduz-se, não apenas na existência de receitas próprias e em dispor de orçamento próprio, mas também na independência de que aqueles desfrutam em termos da obtenção e cobrança das receitas e da realização das despesas, estas últimas sujeitas, naturalmente, ao necessário cabimento orçamental, o que constitui elemento relevante em termos de contenção da despesa pública.

Revestindo-se de grande importância o controlo da referida despesa, a sua disciplina encontra-se devidamente explanada nos artºs 696º a 699º do Código, estabelecendo o artº 696º, desde logo, que nenhuma despesa poderá ser paga sem autorização da autoridade competente (1ª parte do artigo), o qual, de seguida, acrescenta: só pode ser autorizado o pagamento de despesas dotadas no orçamento e até ao limite da respetiva dotação...(2ª parte). Por sua vez, o artº 697º estabelece que as autorizações de pagamento são assinadas pelo presidente do corpo administrativo e subscritas pelo chefe da secretaria, indicarão o capítulo, artigo e alínea do orçamento em que estiverem dotadas as despesas e mencionarão a data das deliberações que autorizaram o pagamento, responsabilizando-se solidariamente os funcionários e os tesoureiros pelos pagamentos de ordens que não respeitem estes preceitos - § 2º, do artº 697º.

Quanto à transição de verbas, os artºs 698º e 699º definem as regras e os critérios a observar em termos de pagamentos e recebimentos que transitem de um para outro ano

económico, o modo de caducidade das autorizações de despesa transitadas, bem como a obrigatoriedade de depósito dos respetivos meios financeiros na Caixa Geral de Depósitos, por parte de todos os organismos administrativos⁹⁴.

25.2 - A CONTABILIDADE

No que à contabilidade e contas de gerência diz respeito, tal matéria encontra-se regulada pelos artºs 700º a 702º, onde se faz menção da sua anualidade – corpo do artº 700º - referindo-se, no entanto, no § 1º, do dito artigo, que havendo durante o ano substituições de gerência, organizar-se-ão contas relativamente ao tempo decorrido até à sua substituição. Sobressai da leitura deste preceito - conjugado com o artº 697º, referente às autorizações de pagamento, a que aludimos a propósito do orçamento - a preocupação com o rigor contabilístico, por via da apresentação parcelar das contas – sem prejuízo da anualidade – aquando da substituição de gerências, com a direta responsabilização, ao que se nos afigura, dos intervenientes no seu processamento. Algo semelhante, quer-nos parecer, pelo menos na filosofia que se lhe encontra subjacente, à disciplina introduzida pela L.C.P.A. – Lei nº 8/2012, de 21/02 - que nos termos do seu artº 11º, responsabiliza civil, disciplinar e financeiramente em termos sancionatórios e ou reintegratórios, os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores, ou responsáveis pela contabilidade, sempre que os compromissos assumidos excedam os limites previstos na alínea f), do artº 3º, por remissão do nº 1º, do artº 5º, do citado diploma legal.

Sob o ponto de vista técnico e da sua elaboração prática, o § 3º do indicado artigo 700º, diz-nos que as contas são constituídas pelos tesoureiros, salvaguardado sempre o direito à sua rejeição por parte das gerências responsáveis. Por sua vez, os §§ 4º e 5º referem que na organização das contas deverão observar-se as normas emitidas pelo Tribunal de Contas, a cuja Direção Geral deverão ser remetidas para julgamento.

Por seu lado, o artº 701º estipula que os serviços de contabilidade e os de lançamento e cobrança de rendimentos, serão executados segundo normas regulamentares do Governo, decretadas pelos Ministérios das Finanças e do Interior, enquanto o artº 702º nos dá conta de que incumbe ao Ministério Público intentar as ações necessárias para fazer entrar nos cofres do concelho, da freguesia ou da província, as quantias pelas quais os vogais dos corpos administrativos tenham sido julgados responsáveis.

⁹⁴ -Alguma similitude, neste particular, quanto ao tipo de responsabilização, com a atual LCPA.

26 – AS FINANÇAS MUNICIPAIS EM PARTICULAR

Como já verificamos, aos concelhos, tal como aos demais órgãos administrativos, encontrava-se adstrito um extenso leque de atribuições, sendo que umas eram obrigatórias e outras facultativas. Ora, para a sua concretização, em maior ou menor medida, as câmaras municipais tinham de dispor de fontes de financiamento e proceder à arrecadação de receitas, derivassem elas da cobrança de taxas e impostos, da aplicação de coimas ou multas, ou de rendimentos próprios.

Certo é que os **impostos municipais constituíam a principal fonte de financiamento** das autarquias, os quais, nos termos do artº 703º, **podiam ser diretos ou indiretos**, correspondendo a impostos diretos, como consta do artº 704º, os adicionais às contribuições e impostos do Estado, nº 1, o imposto de prestação de trabalho, nº 2, o imposto para o serviço de incêndios, nº 3, o imposto sobre bilhares, casinos e casas de recreio, nº 4, a licença de estabelecimento comercial ou industrial, nº 5, o imposto de turismo, nº 6 e os juros de mora, nº 7.

Deve notar-se, que o conceito de finanças municipais, com que titulamos este apartado, constitui o corolário lógico da autonomia financeira dos municípios, que se traduz, como supra se referiu, na existência de **receitas e orçamento próprios** e na independência de decisão, tanto no que toca à construção orçamental como no que tange à arrecadação e afetação dos recursos financeiros, cujas principais origens, já acima identificadas, melhor desenvolveremos a seguir.

Contudo, essas receitas, ressalvadas as situações referentes à concessão de subsídios ou subvenções, que não seriam muito comuns, baseavam-se na riqueza produzida na respetiva circunscrição, visto não se encontrar instituído qualquer mecanismo de distribuição a partir do Estado central, nem de correção de assimetrias no contexto dos próprios entes infraestaduais. Inexistiam, portanto, os atuais mecanismos perequativos, que estudaremos mais adiante.

26.1 - IMPOSTOS MUNICIPAIS DIRETOS

Seguramente que uma das principais fontes geradoras desses recursos, se não a principal, era constituída pela cobrança dos chamados **impostos diretos**, que o artº 705º do código previa e regulava. De facto, nos termos daquele preceito legal, as câmaras municipais podiam lançar uma percentagem **adicional sobre as coletas** da contribuição predial e industrial, do imposto profissional sobre profissões liberais, do imposto proporcional de minas e águas minero medicinais, do imposto de trânsito e do imposto sobre aplicação de capitais liquidado a favor do Estado no respetivo concelho. Essas percentagens, todavia, estavam sujeitas à

estipulação de limites máximos, de acordo com o tipo de imposto em que incidiam. Assim, de conformidade com o artº 706º, tais valores percentuais não podiam exceder 35% sobre a contribuição predial rústica, 17% sobre a contribuição predial urbana, 14% sobre o imposto profissional das profissões liberais, 14% sobre a contribuição industrial, grupos A e C, 12% sobre a contribuição industrial, grupo B, 25% sobre o imposto de minas e de águas minero medicinais, 10% sobre o imposto de aplicação de capitais e 30% sobre o imposto de trânsito, percentagens estas que eram de fixação anual, devendo ser comunicadas ao diretor de finanças até 30 de setembro de cada ano, para serem aplicadas no ano seguinte, de acordo com o § único daquele artigo.

Noutro âmbito, fora do domínio dos adicionais cobrados sobre os impostos do Estado, surge-nos o imposto de prestação de trabalho, regulado pelo artº 707º, que constituía obrigação de todos os chefes de família, ou proprietários, residentes na circunscrição territorial. Porém, podia ser cobrado em dinheiro pelo montante correspondente a um dia de trabalho prestado por pessoas ou animais, com respeito ao próprio e aos varões válidos da sua família, com idades compreendidas entre os 21 e os 50 anos, § 1º, nº 1. Era igualmente devido, a este título, imposto pelos carros, carretas, animais de carga, de tiro ou de sela, empregues na circunscrição, § 1º, nº 2.

Todavia, de acordo com os vários números do § 2º, do artº 707º, eram reconhecidas diversas isenções de carácter subjetivo, no tocante a este imposto, como era o caso dos chefes de família com mais de 5 filhos legítimos a seu cargo, quando pagassem anualmente ao Estado menos de 300\$00 de contribuições diretas, dos indigentes, dos magistrados administrativos e dos regedores das freguesias, nºs 1, 2 e 3, do § 2º. Isenções de que beneficiavam, de igual modo, a menos que fossem proprietários na própria circunscrição, os magistrados judiciais e do ministério público, os oficiais, sargentos e praças do exército e da armada, da guarda nacional republicana, da polícia de segurança pública e da guarda fiscal, enquanto no ativo ou na situação de reserva, mas em serviço, as autoridades policiais, os funcionários dos correios, telégrafos e telefones, os funcionários dos serviços aduaneiros e das contribuições e impostos, os professores primários e os faroleiros, nºs 1 a 7 do § 3º.

A tarifa de remissão era elaborada anualmente e junta ao imposto, sendo facultado aos desempregados o pagamento por prestação de serviços, § 4º, devendo o mapa de lançamento do imposto ser afixado na secretaria da câmara durante oito dias, para exame por parte dos contribuintes, § 5º.

O imposto de serviço de incêndios era, por sua vez, um imposto integralmente consignado a essa finalidade, de conformidade com o artº 708º do Código, com vista,

essencialmente, à aquisição de material para o seu combate. Para o efeito, as câmaras que dispusessem ou subsidiassem este tipo de serviços, podiam coletar os prédios urbanos da sede do concelho e os estabelecimentos comerciais e industriais de toda a circunscrição, através de uma taxa de imposto, quando uns e outros não dispusessem de um contrato de seguro que cobrisse esse risco pelo seu real valor, §§ 1º, 2º e 3º. No referente ao imposto sobre bilhares, casinos, outras casas de recreio e sobre as destinadas à exploração regular da indústria de espetáculos, o referido imposto era cobrado anualmente em sede da renovação da respetiva licença de funcionamento, e não podia exceder 10% da coleta da contribuição industrial do imposto único sobre espetáculos públicos, ou do valor locativo do lugar, exceção feita aos concelhos de Lisboa e Porto, onde a referida percentagem podia ir até aos 35% em conformidade com o corpo do artigo 709º.

Por sua vez a licença de estabelecimento comercial ou industrial, era devida pelas empresas singulares ou coletivas, suas sucursais, filiais ou delegações, não podendo ultrapassar 5% ou 10% da coleta da contribuição industrial liquidada ou liquidável para o Estado, conforme se tratasse, ou não, de sociedades anónimas, salvo, também neste caso, no referente aos concelhos de Lisboa e Porto, cujos limites percentuais eram bastante mais elevados e variavam em função do grupo da contribuição industrial em que o contribuinte se encontrasse coletado, artºs 710 e 711º. Nos artº 712º e 713º encontram-se descritas algumas especificidades de carácter administrativo a observar pelos contribuintes em sede de declarações, de obtenção de licenças e do modo de efetuar o seu pagamento.

26.2 - IMPOSTOS MUNICIPAIS INDIRETOS

No que respeita aos impostos indiretos, os mesmos consistiam, nos termos do artº 714º, em determinadas taxas lançadas sobre os gados, géneros e artigos vendidos no concelho para consumo, e deviam constar de uma pauta estabelecida pela câmara municipal. Não era permitida a cobrança destes impostos, nos termos do § 1º do mesmo artigo, por motivo de entrada ou trânsito de gados, géneros ou quaisquer artigos produzidos noutros concelhos, nem pela saída dos bens de produção local, tal como não eram tributados os bens vendidos destinados a revenda.

Convém notar que, da leitura deste preceito, pelo menos a nosso ver, se colhe a ideia de uma certa imprecisão dos conceitos de imposto e de taxa, afigurando-se-nos que, ao tempo, os mesmos ainda não se encontravam suficientemente burilados pela doutrina e pela jurisprudência, em termos da sua afirmação própria e autónoma. A distinção, que entre nós já

podemos considerar clássica, encontra-se inteiramente clarificada e é pacífico o âmbito de aplicação de um e de outro. De facto, impostos e taxas são tributos. Mas são tributos com características e funções muito diferentes.

Vejamos como distingui-los: os impostos⁹⁵ destinam-se a financiar as atividades financeiras do Estado, com vista à realização de fins públicos, nomeadamente as prestações públicas indivisíveis, cuja necessidade coletiva é satisfeita com base na sua mera existência, sem que o cidadão desenvolva qualquer atividade ou iniciativa para delas beneficiar. Têm fundamento exclusivamente legal e carácter unilateral e coativo, pelo que não vinculam o ente público a qualquer prestação concreta e individualizada a favor do contribuinte. Além disso, a respetiva incidência depende da capacidade contributiva do sujeito passivo, revelada nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património – n.º 1, do art.º 4.º, da Lei Geral Tributária⁹⁶. As taxas⁹⁷ diferem dos impostos, desde logo, pela sua bilateralidade ou sinalagmaticidade, visto que o contribuinte paga a taxa como contraprestação de um concreto serviço público que lhe foi prestado ou disponibilizado, pela utilização de um bem do domínio público ou pela remoção de um obstáculo jurídico – n.º 2, do mesmo preceito – cujos princípios aplicativos, para mais, obedecem – ou devem obedecer – às regras da proporcionalidade e da equivalência⁹⁸.

Regressando à análise do art.º 714.º e dos impostos indiretos, diremos que além das isenções referidas no § 1.º do citado artigo, outras são acrescentadas pelos n.ºs 1 a 7 do § 2.º, estas de carácter objetivo, como sejam, as referentes a matérias-primas, n.º 1, a energia motriz ou para iluminação, n.º 2, a cereais panificáveis, farinha e pão, n.º 3, a géneros ou artigos destinados ao fornecimento dos estabelecimentos de assistência pública ou para fins de assistência prestada por pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, n.º 4, a máquinas agrícolas ou destinadas à indústria, a automóveis e seus acessórios, a gasolina, ao petróleo e a óleos minerais, n.º 6 e a águas minero medicinais, n.º 7. O art.º 715.º, por sua vez, define limites no que tange às taxas aplicáveis, as quais não poderão exceder 10% do preço dos géneros constantes da estiva camarária, salvo tratando-se de artigos de luxo ou produtos de beleza, tudo

⁹⁵ -Para TEIXEIRA RIBEIRO – RIBEIRO, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA, Lições de Finanças Públicas, op. Cit. p. 214, “[O] imposto define-se: prestação pecuniária, coativa e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos”. Itálico nosso.

⁹⁶ -De conformidade com os comandos constitucionais, insertos nos 103.º e 104.º da C.R.P. de 1976 e os princípios deles imanentes.

⁹⁷ -Quanto às taxas o mesmo autor, TEIXEIRA RIBEIRO, refere: “a taxa também é prestação pecuniária; também é prestação coativa; mas já não é prestação unilateral, uma vez que o seu pagamento corresponde a contraprestação de um serviço por parte do Estado”, Op. Cit. p. 214. Itálico nosso.

⁹⁸ - A temática encontra-se desenvolvida pelo referido autor, TEIXEIRA RIBEIRO, na obra citada, pp 208 e 246, mas também, certamente entre outros mais, por exemplo:

- XAVIER, ALBERTO – Manual de Direito Fiscal-I, Lisboa 1981, Reimpressão, pp 42 a 55.

em conformidade com o corpo daquele preceito. No caso de alguns géneros de 1ª necessidade, como sêmeas, massas alimentícias, hortaliças, legumes e frutas verdes, essa taxa era reduzida a 1%, e a 3% no respeitante ao arroz, açúcar e azeite, de 1 a 5 graus de acidez, azeitonas curtidas, banha, bacalhau, batatas, café, carnes verdes, fumadas e salgadas, lenha, petróleo, sabão, sal, sardinha, cavala, carapau e queijo de cabra e de ovelha, § 2º, do mesmo artigo. No § 3º é referido que a tributação do consumo de vinhos, carnes e leites é regulada por legislação especial.

Para além da regulação da cobrança dos impostos legalmente permitidos, o código também procurava acautelar potenciais tentativas de abuso, em termos do seu lançamento e cobrança. Nesse sentido, o artº 716º estipula que são nulas e de nenhum efeito as deliberações que transgredirem o disposto nos artigos anteriores, enquanto o artº 717º prescreve que sobre a cobrança de impostos indiretos não recai qualquer adicional. Por sua vez, o artº 718º esclarece que a cobrança pode ser feita avulsa ou por manifesto ou avença, mas não, nos termos do seu § único, por arrematação ou efetuada em barreiras ou em postos permanentes nas estradas nacionais e municipais.

Por último, no artº 720º acrescenta-se que é permitido às câmaras municipais o lançamento de um imposto, até 3%, sobre o peixe pescado nos respetivos concelhos, neste caso, certamente só aplicável nas zonas costeiras ou ribeirinhas com atividade piscatória de relevância económica.

26.3 - RENDIMENTOS DE BENS PRÓPRIOS

Salvo alguns concelhos de maior dimensão, mais industrializados ou capitais de distrito, isto sem considerar os casos particulares de Lisboa e Porto, não nos parece que os rendimentos de bens próprios das autarquias se revestissem de importância significativa. Para além da cobrança de eventuais rendas e foros, cujo montante também não iria por aí além, estamos em crer que os rendimentos de tais bens, no que tange à generalidade dos concelhos, se quedaria por isso ou pouco mais. De escassa relevância económica, portanto. Por essa razão, ficamo-nos por este breve registo.

26.4 - TAXAS E MULTAS

A aplicação de taxas de licenciamentos ou de prestação de serviços, constituía uma importante fonte de receita das autarquias e onde estas dispunham, julgamos nós, de mais

liberdade de intervenção, pois, para lá das áreas tipificadas no código, que nos termos do seu artº 723º podiam ir dos enterramentos à concessão de terrenos nos cemitérios e ao uso de jazigos municipais ou casas mortuárias, nº 1, da aferição de pesos e medidas, nº 2, ao registo e licença de cães, nº 3, da utilização dos locais reservados nos mercados e feiras por parte dos vendedores, nº 4, à atribuição de licenças aos vendedores ambulantes, nº 5, das licenças de uso e porte de arma de caça, às do exercício da caça e de criação, posse e uso de furão, nº 6, da utilização de matadouros, nº 7, à utilização de quaisquer instalações destinadas ao conforto e comodidade ou recreio do público, nº 8, da utilização de meios de publicidade nas vias públicas do concelho, nº 9, à prestação de serviços ao público, por parte das repartições ou funcionários municipais, nº 10, do aproveitamento do domínio público na administração do município ao dos bens do logradouro comum do concelho. Para além de tudo, acrescia uma cláusula geral, nº 11, que permitia a aplicação de taxas a quaisquer tipos de licenças que não estivessem previstas na lei, o que deixava em aberto, em nossa análise, a possibilidade das câmaras municipais imporem novas áreas de licenciamento, com vista à cobrança de novas taxas. Daí, talvez, a eventual inflação de taxas a que alude RUI RAMOS, quando refere: “as comunidades rurais estavam condicionadas por um sistema de licenças e de multas - (era preciso licença para tudo, desde ter um isqueiro até reparar um muro) - que tentavam manipular por «cunhas», muito mais do que pelo esclarecimento do «direito a nível legal» ”⁹⁹.

Faz parte, aliás, das nossas memórias pessoais mais recuadas ligadas à ruralidade, a necessidade de licença para os carros de bois e cumulativamente para o respetivo jugo ou canga, a que aqueles animais de tiro eram ajouçados, para além de outras minudências, que aqui não importam, que vistas agora à distância de algumas dezenas de anos, talvez nos pareçam meras caricaturas de um certo tempo, embora consideradas normais à época.

Volvendo às taxas concretamente aplicáveis, o art.º 724º remete-nos para a tabela anexa ao código, extensíssima, de resto, referindo que as importâncias nela inscritas não poderão ser excedidas, nem sobre elas poderão recair quaisquer adicionais. O seu § único esclarece, porém, que sobre as taxas de licença que não sejam de estabelecimento comercial ou industrial, recairá um adicional de 30% para o Estado.

No que toca às multas, a que se referem os artºs 725º e 726º, sobressaem alguns particularismos, a saber:

⁹⁹ - RAMOS -, RUI (Coordenador) – História de Portugal, op. Cit. p. 647 – aspas e parênteses angulares no original; travessões e parênteses curvos nossos.

-de todas as multas cobradas para as câmaras municipais, pertencerá **metade ao atuante**, salvo se por lei especial for determinada outra forma de distribuição, diz-nos a primeira parte do artº 725º. No § único do mesmo artigo, refere-se que sobre as multas recaem os seguintes adicionais:

-25% para o Estado;

-10% para o Fundo de Socorros a Náufragos, nos concelhos costeiros ou ribeirinhos, com rios navegáveis; e

-10% para o albergue distrital.

Na vertente das regras procedimentais a observar, em sede de aplicação e cobrança das referidas multas, a sua disciplina encontra-se plasmada no artº 726º, que descreve os modos possíveis da sua concretização.

27 - DESPESAS ORÇAMENTO E CONTABILIDADE MUNICIPAL

Estando a administração municipal adstrita à execução de múltiplas tarefas de carácter obrigatório, de igual modo impendia sobre ela a obrigação de suportar as despesas a elas correspondentes. Essas atribuições, consignadas nos artigos 750º a 756º do Código, vão desde os salários do pessoal ao pagamento das pensões de aposentação, passando pelas dotações das juntas de freguesia ou as despesas do recenseamento eleitoral, militar e escolar, entre outras mais.

Para tanto, o município tinha de elaborar o respetivo orçamento ordinário, tendo em conta aquela realidade e de harmonia com as bases votadas no conselho municipal sob proposta do presidente da câmara, donde teriam de constar, nomeadamente, as despesas a efetuar e as receitas a arrecadar, devidamente classificadas por capítulos e rubricas, tanto em termos de entradas como de saídas dos respetivos fluxos financeiros, bem como a descrição da sua origem e destinação, tudo no respeito pelos artºs 757º a 763º e pelas orientações neles prescritas.

Esse conjunto de registos, de partidas e contrapartidas, que denominamos de contabilidade, obedecia a regras e regulamentos próprios de escrituração, elencados nos artºs 765º a 769º, que descreviam, com relativo pormenor, os procedimentos a seguir no desenvolvimento da referida atividade.

28 – AS JUNTAS DE FREGUESIA

Já anteriormente fizemos referência às juntas de freguesia, no que se refere ao seu modo de eleição e anotamos as alterações operadas pelo código administrativo, na versão do Decreto-Lei nº 31.095, de 31 de dezembro de 1940, relativamente à versão de 1936, Decreto-Lei nº 27.424, de 31 de dezembro desse mesmo ano, ao deixar cair as assembleias paroquiais previstas no artº 184º, os conselhos paroquiais, artºs 188º e 189º e o sistema de referendo, artºs 185º e 186º, instâncias que visavam validar as decisões das juntas de freguesia que não se revestissem de carácter executório.

Também demos conta da existência de um regedor, por cada freguesia, representante da autoridade municipal e diretamente dependente do presidente da câmara, com exceção de Lisboa e Porto, em que essa dependência respeitava ao governador civil.

Apesar desta aparente sobreposição de autoridade, entre a junta de freguesia e o regedor, potenciadora de eventuais conflitos, o facto é que a sua coexistência resistiu à prova do tempo, talvez por os seus poderes radicarem em diferentes legitimidades – nomeação pelo presidente da câmara, no caso do regedor, e eleição por voto popular, no que toca à junta de freguesia – além de se reclamarem de diferentes responsabilidades funcionais – serviços de polícia e de manutenção da ordem pública, o regedor, e serviços de cariz mais administrativo, a junta de freguesia.

28.1 – COMPOSIÇÃO ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Nos termos do artº 247º do CA de 1940, a junta de freguesia é o corpo administrativo da freguesia e compõe-se de três vogais, eleitos quadrienalmente pelos chefes de família.

As suas atribuições e competências, nos termos dos artºs 253º a 257º, são vastas e confundem-se, em grande medida, com as referentes aos municípios, embora circunscritas, naturalmente, à respetiva dimensão paroquial. Todavia, a nosso ver, as juntas de freguesia, com ressalva para umas tantas, estas situadas nos grandes aglomerados urbanos ou centros industriais, sempre em número reduzido no contexto geral do país, não dispunham de recursos técnicos, humanos e financeiros para funcionarem fora da dependência e do controlo das câmaras municipais, pelo que não nos vamos alongar a discorrer sobre a matéria, tanto mais que a sua existência, diz-nos a experiência vivida, decorria mais da necessidade de enquadramento das populações que habitavam no interior do seu perímetro territorial, do que da

prestação de qualquer serviço ou da atenção dada a quaisquer necessidades de dimensão individual ou coletiva por parte daquelas.

29 – FASE DE MATURIDADE DO REGIME

De todo o modo, a partir de desta altura, bem se poderá dizer que o regime entrou na sua fase de maturidade. Efetivamente, com todas as suas estruturas administrativas devidamente instaladas e em funcionamento, com uma armadura jurídico política devidamente estruturada, legitimadora da sua ação e inibidora do desenvolvimento e afirmação de forças de oposição, o Estado Novo, pôde, assim, passar sem grandes perturbações a fase da guerra civil espanhola, comemorar os centenários (1.140 e 1.640), através da exposição do Mundo Português, com pompa e circunstância, e gerir politicamente o posicionamento do país, através de uma aparente neutralidade, no contexto da 2ª Guerra Mundial.

Embora tenhamos beneficiado somente de verbas pouco mais que simbólicas, em termos de apoio direto do plano Marshall, no pós 2ª Guerra, ainda assim, assistiu-se a um surto de algum investimento, através da instalação ou desenvolvimento de alguns polos industriais importantes - para o qual muito terá contribuído, embora numa fase já mais tardia, a adesão de Portugal à EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio) – o que contrastava com o atraso geral do País, visto que no interior rural do território, a miséria continuava a campear, já que grande parte da população dependia de uma agricultura paupérrima e subdesenvolvida, vergada ao trabalho de umas courelas de que na maioria dos casos não era proprietária e sujeita a razões de distribuição do rendimento fundiário, entre quem era dono da terra e quem procedia ao seu amanho, francamente desequilibradas.

30 – AS ALTERAÇÕES À CONSTITUIÇÃO EM TERMOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A última alteração ao texto constitucional de 1933, tanto quanto apuramos, ocorreu em 1959, no governo de OLIVEIRA SALAZAR, através da publicação da Lei nº 2.100, de 29 de agosto, que introduziu significativas modificações ao nível da eleição, funcionamento e competência dos órgãos superiores do Estado, mas não tanto no que toca aos órgãos administrativos. Para além dos artºs 20º e 21º, cujas modificações, atinentes à representação das atividades da Nação nos organismos corporativos e ao modo de eleição das câmaras

municipais e das juntas distritais, constantes dos artºs 2º e 3º do aludido decreto - às quais, de resto, já fizemos referência quando dissertamos sobre o texto constitucional **(19.1)** - o que sobressai de mais relevante é a redação dada aos artºs 125º e 126º, pelos artºs 27º e 28º do referido diploma - que extingue as províncias como entidades autárquicas e administrativas, aspeto a que também já aludimos, sendo recuperado o distrito em sua substituição, operando-se, deste modo, a transformação da junta de província em junta distrital, que mais tarde, já depois do 25 de abril de 1974, evoluiria para junta geral do distrito até à sua definitiva extinção.

30.1 – AS ALTERAÇÕES AO CÓDIGO ADMINISTRATIVO

É com MARCELLO CAETANO, no âmbito do novo projeto político por ele corporizado, que é levada a efeito uma significativa reforma do Código Administrativo, através da publicação do Decreto-Lei nº 49.268, de 26 de setembro de 1969, com especiais reflexos ao nível dos concelhos de maior dimensão e, de modo particular, no que se refere aos de Lisboa e do Porto.

De facto, através do artº 1º do referido diploma, é dada nova redação ao artº 1º do Código, através do qual o Governo, por decreto do ministro do interior poderá:

- a).-dividir em bairros as cidades com mais de 100.000 habitantes;
- b).-organizar em bairros os núcleos populacionais de mais de 10.000 habitantes, distintos da sede do concelho, com densidade de tipo urbano.

Por via desta nova dinâmica populacional, que decorre da fixação de cada vez mais gente nas periferias das grandes cidades, tendencialmente as mais litoralizadas, os artºs 2º e 3º do Código são também alterados pelos artº 2º e 3º do referido dispositivo legal, em termos da fixação de novos parâmetros de enquadramento populacional, com vista à eventual reclassificação e ordenação dos concelhos e como fundamento para uma nova distribuição de competências entre os diversos atores políticos e administrativos.

Assim, aquele diploma, vem também acrescentar um § 6º ao artº 51º do Código, no sentido de autorizar as câmaras municipais, nos concelhos de 1ª ordem, a delegar no presidente, com a faculdade de subdelegação no vice-presidente, a prática de atos da sua competência, embora não todos, nomeadamente a realização de obras públicas cujo valor não exceda 500 contos. O artº 67º também é objeto de nova redação, no sentido de alterar a periodicidade das reuniões dos concelhos urbanos de 2ª ordem que, de quinzenais, passaram a semanais.

Por sua vez, o corpo do artº 74º, através da sua nova redação, estendeu aos presidentes de câmara dos concelhos urbanos de 2º ordem, a remuneração do cargo, a par do que já se

verificava com os de 1ª ordem, para além dos de Lisboa e Porto. Quanto aos presidentes das demais câmaras e aos vice-presidentes que exerçam permanentemente, por delegação, funções próprias dos presidentes, será atribuído um subsídio mensal para despesas de representação, diz-se no mesmo artigo. Porém, o § 1º daquele dispositivo, estabelece aqui uma exceção, ou discriminação positiva, no que concerne aos vice-presidentes das câmaras de Lisboa e Porto e urbanos de 1ª ordem, que serão sempre remunerados por meio de ordenado, desde que o presidente da câmara neles delegue a prática de atos da sua competência. Por sua vez, os §§ 2º e 3º referem que os ordenados e subsídios dos presidentes e vice-presidentes são fixados em tabela anexa ao Código e que em matéria de vencimentos ficam sujeitos ao regime dos funcionários administrativos, com direito a aposentação e a serem inscritos na Caixa Geral de Aposentações, nas condições prescritas para os funcionários do Estado que exerçam cargos de comissão, refere o § 5º.

Por seu turno, o § 4º, vem-nos dar conta que os presidentes e vice-presidentes das câmaras que não percebam ordenado, ficam dispensados de diploma de funções públicas e isentos de quaisquer impostos, emolumentos ou taxas por factos relativos ao exercício das respetivas funções.

Também o artº 75º foi alterado, no sentido de alargar o número de incompatibilidades, conforme o cargo esteja a ser remunerado, ou não, a profissão do seu titular ou os possíveis vínculos administrativos. Ao artº 81º foi aditado um § único, com vista a conferir ao presidente da câmara a possibilidade de delegar no vice-presidente, quaisquer atos da sua competência. O § 4º, do artº 83º, veio acrescentar que, sempre que exerça competências por delegação, tal como o presidente, também o vice-presidente passa a poder ratificar, revogar, reformar ou converter as suas decisões, sempre que daí não resulte ofensa da lei, regulamento ou contrato.

Como acaba de verificar-se, as alterações ao Código visaram, essencialmente, conferir alguma autonomia aos municípios e aos seus responsáveis, no âmbito das relações hierárquicas com o poder central, mas mais do que isso, proceder a alguma descentralização competencial e decisória no interior da própria administração concelhia, ao permitir a delegação de poderes por parte do presidente no vice-presidente, o que certamente também constituiria uma exigência dos tempos, a reclamar mais eficiência e resposta atempada às necessidades e solicitações dos munícipes, desafio para o qual a velha estrutura, mais centralizada e pessoalizada, certamente já não respondia em termos satisfatórios.

Todavia, é curioso observar, que em termos da gestão financeira, seja na vertente de arrecadação de receitas, seja no tocante às despesas, nomeadamente as consideradas obrigatórias, cuja exigência de cumprimento pendia sobre os municípios, mas também no que

se refere às regras contabilísticas e orçamentais, nada foi alterado pelo referido Decreto-Lei nº 49.268, mantendo-se incólumes as regras e orientações até então vigentes, que aliás perduraram, grosso modo, até 1974 e mesmo depois.

31 - EM SÍNTESE

Apesar do vasto leque de atribuições dos municípios, parte delas consideradas obrigatórias pela legislação administrativa do Estado Novo, que tratamos ao longo das páginas anteriores, as mesmas devem ser vistas com parcimónia e entendidas mais como um conjunto de objetivos programáticos vertidos na lei, de realização gradual e a longo prazo, do que como algo verdadeiramente impositivo.

Mais do que os preceitos legais - ou para além deles - e das suas concretas imposições, o que verdadeiramente condicionava - e condiciona - a atividade dos municípios - e não só - e determinava as suas opções de investimento e a amplitude das suas realizações, mesmo no âmbito das denominadas atribuições obrigatórias, era o respetivo orçamento e a correlativa capacidade de captação de receitas para o executar.

Temos de convir, no entanto, que fora das grandes cidades, esta via de desenvolvimento, com um olhar mais atento para as populações locais e para as suas necessidades mais imediatas por parte dos poderes municipais, como sejam: a abertura, reparação e conservação de ruas, praças, caminhos e demais espaços públicos e de fruição pública, o acesso à água potável e a regular monitorização da sua qualidade - em contraste com os velhos sistemas de abastecimento coletivo, sem qualquer controlo de potabilidade, predominantes fora das urbes mais populosas - como era o caso das minas e das fontes de chafurdo e mesmo de bica - a instalação de redes de esgotos, ainda que insuficientes, a melhoria da qualidade da habitação, o desenvolvimento dos meios de transporte e das vias de circulação, a elevação do nível educacional, através do acesso generalizado à escola pública, a concessão de apoios sociais a vários estratos da população, a prestação de cuidados de saúde com carácter universal, isto é, a aposta no investimento e na elevação da qualidade de vida da população em geral, embora sempre insatisfatória à luz dos anseios de todos e de cada um, só foi possível com a Revolução de Abril de 1974 e o chamado Estado Social que lhe sobreveio,

independentemente da respetiva prestação ter provindo dos poderes centrais ou das autarquias locais¹⁰⁰.

Mas, para que tudo isto fosse possível, há que dizê-lo, não bastou a mudança de regime, pois foi determinante a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia e os fluxos financeiros de que o País então beneficiou – e continua a beneficiar - sendo certo que a referida adesão é, também ela, filha ou consequência daquele movimento militar e da inerente alteração do sistema político, no sentido da sua democratização. Além disso, registre-se, também, que a mudança de regime político conduziu, de igual modo, a uma diferente filosofia e a outra perspetiva de funcionamento do poder autárquico, nomeadamente em termos do seu financiamento, com particular destaque para a distribuição dos recursos gerados a nível nacional. Daí que o contraste entre o antes e o depois de Abril de 1974 seja manifesto.

Porém, trata-se de matéria sobre a qual iremos discorrer no próximo capítulo, já no âmbito do estudo mais específico da perequação financeira com referência aos municípios, espinha dorsal da nossa dissertação e a sua verdadeira motivação e fundamento.

¹⁰⁰ -Este retrato, feito essencialmente a partir do estudo dos textos legais citados, de alguma literatura avulsa e da experiência pessoal vivida, carece, todavia, de suporte científico/doutrinário. Na verdade, os tratadistas da matéria de Finanças Públicas, mais clássicos, ou mais modernos, não abordam, em regra, a temática das finanças (locais) municipais, no referente a este período histórico, como é o caso, por exemplo, de TEIXEIRA RIBEIRO, na obra já citada, ou, em termos mais recentes, de JOÃO RICARDO CATARINO, em Finanças Públicas e Direito Financeiro, Almedina, 2ª Edição 2014. pp 58 a 63 (As finanças públicas do Estado Novo), o mesmo se diga, aliás, de SOUSA FRANCO. Na sua abordagem à temática das Finanças no período do Estado Novo, fazendo embora uma descrição da evolução económica e financeira verificada, sem deixar de caracterizar os conceitos de autonomia nas suas várias vertentes, nomeadamente na vertente financeira, não se debruça, todavia, sobre a problemática das finanças locais em termos concretos e desagregadas das finanças nacionais. FRANCO, ANTÓNIO L. de SOUSA – Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I e II, 4ª Edição, 14ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012, pp 128 a 139 e 141 a 167.

V - A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COM REFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS

AS LEIS DE FINANÇAS LOCAIS

32 - Breve Resenha dos Capítulos Anteriores

Depois do excuro que fizemos, a traços largos, sobre as autarquias locais, desde os alvares da nacionalidade, e mesmo antes disso, ao abordarmos os fundamentos históricos do seu surgimento até ao 25 de Abril de 1974, cumpre-nos avançar para o estudo das questões contemporâneas, objeto central da nossa dissertação. Concretamente a questão de saber em que consiste e o que representa a perequação financeira com referência às autarquias locais, especialmente aos municípios, questão que iremos abordar no decurso do presente capítulo, à medida que formos olhando para as diferentes LFL, mas cujos específicos mecanismos de funcionamento, melhor dissecaremos em sede de análise da Lei nº 73/2013, de 03 de setembro (6ª LFL). Antes disso, porém, a resenha dos Capítulos anteriores.

Com efeito, no início da presente dissertação, ao debruçamo-nos sobre o surgimento das autarquias, os concelhos, no caso, colocamos em confronto duas diferentes perspetivas, sufragadas por dois proeminentes autores no contexto nacional que sobre a matéria produziram incontornável pensamento: ALEXANDRE HERCULANO e MARCELO CAETANO. Depois, avançamos pela Idade Média, fomos acompanhando o crescimento dos concelhos, em número e em importância, no contexto social da época. Assistimos à concessão dos forais e da sua reforma, ao avanço do poder central em detrimento da autonomia local, através da nomeação de magistrados próprios e da sobrecarga dos poderes locais com tributos em benefício do tesouro régio, o que contribuiu, no entendimento de ilustres pensadores, para o desprestígio desta forma de poder e de organização e para um certo marasmo, de que padeceu nos últimos dois séculos da sua vigência, a monarquia absoluta.

Com a monarquia constitucional (1820) e com as reformas de MOUZINHO, concretizadas umas, tentadas outras, mas todas com amplos reflexos em termos de futuro, o poder local foi objeto de profundas transformações em termos da sua organização, hierarquização e sustentação financeira, através de novas formas de tributação e taxação e do recurso a outros meios de arrecadação de receitas, na tentativa de lhe conferir maior autonomia e descentralização, processo sempre difícil e conflitual, tanto em termos do relacionamento do

poder central com o poder local, como no contexto deste com os seus contribuintes, gravados com o lançamento das respetivas coletas.

No entanto, seguimos os primeiros passos da República e constatamos as dificuldades do novo poder, nomeadamente a nível financeiro, as quais, aliás, já provinham, em grande medida, de finais do século XIX, para não dizer antes, com as inerentes repercussões ao nível das autarquias locais. Apesar da recuperação e da melhoria operada nos anos de 1913/1914 nas contas nacionais, a entrada do País na guerra (1ª Guerra Mundial), para além das profundas consequências políticas ao nível interno e externo, gerou um tal e tão prolongado depauperamento financeiro, que se transformou, depois de alcançada a paz, numa situação de permanente instabilidade governativa, o que num contexto favorável de política internacional deu origem à revolução de 28 de Maio de 1926 e à implantação do chamado Estado Novo.

Abordamos, também, o quadro político, administrativo e financeiro em que o Estado Novo surgiu, a sua filosofia de base e o modo da sua afirmação e consolidação na sociedade portuguesa, até à publicação dos principais instrumentos jurídicos que lhe deram corpo e músculo, a Constituição Política de 1933 e o Código Administrativo de 1936/1940. Procuramos fornecer uma imagem, ainda que desfocada, de todo o período posterior à publicação daqueles corpos normativos, até à revolução de 25 de Abril de 1974.

Importa salientar que, no referente a este período histórico, não era apenas nosso propósito, diferentemente dos períodos anteriores, esboçar um retrato dos entes autárquicos e do seu grau de desenvolvimento e autonomia, antes nos interessava analisar os mecanismos financeiros e de distribuição de recursos, se os havia, entre as autarquias locais e o Estado central, com vista a contrastá-los com o pós abril de 1974.

Todavia, deparou-se-nos uma dificuldade inesperada, visto que não encontramos doutrina nem jurisprudência que nos ajudassem nessa tarefa, ainda que a nossa busca, temos que o admitir, possa não ter sido suficientemente exaustiva. Nessa medida, atenta a referida lacuna, tratamos o tema numa vertente que se afigura mais administrativista, mas que do nosso ponto de vista se revela de toda a pertinência, visto não se nos afigurar difícil perceber, a partir das condicionantes administrativas, os mecanismos financeiros e tributários vigentes na altura e os limites da sua aplicação, no que às autarquias locais diz respeito.

Mesmo assim, e não obstante essas limitações, não deixamos de fazer algumas incursões, ainda que breves e pouco profundas, pelas temáticas financeira e tributária das autarquias, pelas suas principais fontes de receita e pelas atribuições que representavam os seus mais significativos aportes de despesa e responsabilidades até à nova ordem constitucional saída da Revolução de 25 de Abril de 1974.

Aqui chegados, cremos que é tempo de lançar um olhar crítico sobre o quadro jurídico-constitucional e legislativo, subsequente à mudança de regime operada pela Revolução de Abril, no que se refere à delimitação dos poderes e competências dos órgãos autárquicos, bem como no que tange à sua gestão financeira. É ao que vamos.

33 - O NOVO QUADRO CONSTITUCIONAL AUTÁRQUICO

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu Título VIII, Capítulo I, dedicado ao poder local, estabelecia no artº 237º, que corresponde ao atual artº 235º, o seguinte: **1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. 2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.** Por sua vez, o artº 238º, no seu nº 1, definia as autarquias do seguinte modo: no Continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, disposição que ainda se mantém, atualmente inserida no artº 236º, nº 1, isto sem obliterar o princípio da unidade do Estado, proclamado no nº 1, do artº 6º, da C.R.P. e sem prejuízo da existência das regiões autónomas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, em conformidade com o nº 2, do mesmo artigo.

Nessa perspetiva, o artº 239º dispunha que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, seriam regulados por lei, de harmonia com o **princípio da descentralização administrativa** – norma ínsita, atualmente, no nº 1, do artº 237º, à qual foram acrescentados dois novos números, referentes às assembleias das autarquias locais, nº 2 e às polícias municipais, nº 3. Por outro lado, na vertente patrimonial e financeira, o artº 240º, determinava, no seu nº 1, **que as autarquias locais têm património e finanças próprios, enquanto o nº 2 referia que o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.**

Deste enunciado resulta, de modo cristalino, a preocupação do legislador constituinte em garantir a autonomia financeira das autarquias locais e uma justa repartição dos recursos públicos, não só entre o Estado central e os entes autárquicos, mas também no universo das autarquias do mesmo grau, através da implementação dos necessários mecanismos perequativos, tanto na sua dimensão vertical, como na sua dimensão horizontal.

Por último, diz o nº 3, que as receitas próprias das autarquias locais incluem, obrigatoriamente, as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos

seus serviços – normas vertidas no atual artº 238º, ao qual foi adicionado o nº 4, atinente ao exercício de poderes tributários, nos termos da lei.

34 – A EXECUÇÃO EFETIVA DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS

Nesse sentido, o legislador procurou dar efetivo cumprimento às determinações constitucionais supra referidas, tanto na vertente da organização política e administrativa, como na vertente tributária, financeira e orçamental através, respetivamente, da **Lei nº 79/77, de 25 de outubro**, no que toca à organização política e administrativa, com a descrição dos poderes e competências da cada um dos órgãos e da sua recíproca articulação e da **Lei nº 1/79, de 2 de janeiro**, quanto à vertente tributária, financeira e orçamental, que definiu as principais fontes de receita das autarquias e os mecanismos da sua arrecadação, bem como as rubricas nucleares da sua afetação, no contexto de um verdadeiro, ainda que incipiente, mecanismo perequativo.

A primeira regulamentação pós aprovação e entrada em vigor do texto constitucional, no que toca ao exercício do poder local, quanto à disciplina e aos critérios de instalação dos seus órgãos, modo de funcionamento, fontes de receita e critérios de gestão dos respetivos recursos financeiros, resultou do **Decreto-Lei nº 701-A/76, de 29 de setembro**, precedendo, naturalmente, a realização das primeiras eleições autárquicas - dada a urgência de previsão normativa, face à necessidade de regular o funcionamento dos novos órgãos eleitos. No entanto, a nossa análise, vai centrar-se nos dispositivos legais anteriormente referidos (Leis nº79/77 e nº1/79), visto terem sido elaborados depois de instaladas as novas administrações, num contexto de maior previsibilidade e com base nos ensinamentos entretanto ditados pela experiência já colhida, tanto na vertente política e administrativa, como na vertente tributária e financeira.

35 – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Com efeito, a Lei nº 79/77, de 25/10, tal como já se verificava com o Dec. Lei 701-A/76, reafirmou no seu artº 1º, nº 1, a existência das autarquias como entes territoriais autónomos, ao reproduzir, *ipsis verbis*, o nº 1, do artº 237º, do texto original da Constituição, que enfaticamente proclamava que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

Por sua vez, o artº 2º, elenca de modo exemplificativo e a traços largos, o que constituem as suas principais áreas de atuação, as quais abrangem diversas atividades, sejam elas: a) de administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) de fomento; c) de abastecimento público; d) de cultura e assistência; e) de salubridade pública.

Essas atribuições e competências estão distribuídas pelos diferentes órgãos representativos da autarquia - integrem a freguesia ou o município - com funções diversas e diversa composição, de acordo com a respetiva dimensão populacional e territorial, como veremos a seguir.

35.1 – ORGÃOS REPRESENTATIVOS DAS FREGUESIAS E DOS MUNICÍPIOS

Os órgãos representativos da freguesia, nos termos do artº 4º, da citada Lei nº 79/77, são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, sendo a assembleia eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia, artº 5º.

As principais atribuições da **assembleia de freguesia**, como decorre do artº 17º daquele diploma, consistem:

- em eleger por voto secreto os vogais da junta de freguesia, al. a); acompanhar e fiscalizar a atividade da junta de freguesia, alínea d); aprovar anualmente o plano de atividades e os orçamentos propostos pela junta de freguesia, bem como as contas e o relatório, alínea g); estabelecer normas gerais de administração do património da freguesia ou sob sua jurisdição, alínea h); estabelecer taxas, sob propostas da junta, alínea j); deliberar, sob proposta da junta, quanto à criação de derramas, em breve abolidas, destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes, alínea l); conceder autorização à junta para aquisição, oneração ou alienação dos bens imóveis da freguesia, fixando as respetivas condições gerais, alínea m); demarcar as áreas de atuação das organizações populares de base territorial, por sua iniciativa ou a requerimento das mesmas e solucionar os eventuais conflitos daí resultantes, alínea o).

Quanto à **junta de freguesia**, esta é constituída por um presidente e por vogais, e é o órgão executivo da freguesia, artº 27º, sendo os vogais eleitos por voto secreto da assembleia de freguesia, artº 17º, alínea a), enquanto a função de presidente é atribuída ao cidadão que encabece a lista mais votada para a assembleia de freguesia, artº 29, nº 1.

As suas **competências mais relevantes**, de conformidade com o artº 33º, centram-se:

-na execução dos planos de atividade, dos orçamentos e de todas as deliberações da assembleia de freguesia ou do plenário, bem como em fiscalizar o seu acatamento, alínea a); propor os planos de atividade e os orçamentos a submeter à aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário, alínea b); administrar os serviços da freguesia, informando a assembleia ou o plenário do seu funcionamento e das irregularidades que se verifiquem, alínea c); elaborar, anualmente, o relatório de gerência e contas a submeter à aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário, alínea d); prover à administração corrente do património da freguesia e à sua conservação, alínea h).

Diferentemente das freguesias, **os municípios**, para além do **órgão executivo e deliberativo**, dispõem, nesta fase, de um terceiro órgão, que é o **conselho municipal**: assim, nos termos do artº 39º, são órgãos do município, a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal, sendo a assembleia municipal o principal órgão da representação concelhia, composta por membros eleitos e por representantes das juntas de freguesia, enquanto a câmara municipal, órgão executivo colegial do município, se compõe de vereadores e um presidente. Por seu turno, o conselho municipal é composto por elementos oriundos dos organismos económicos e socais do concelho, cuja representação lhes compete assegurar.

À **assembleia municipal** está adstrita a responsabilidade direta dos interesses gerais e globais do universo concelhio, cujas **principais atribuições**, para além do poder de se auto regular, nos termos do artº 48º, consistem:

-em acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal e dos serviços municipalizados e em apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação do presidente da câmara acerca da atividade municipal, alínea c); aprovar, sob proposta da câmara, posturas e regulamentos, alínea d); aprovar o plano anual de atividades e o orçamento, bem como as alterações a um e a outro, propostas pela câmara, alínea e); aprovar anualmente o relatório, o balanço e as contas apresentadas pela câmara, alínea f); deliberar sobre o plano diretor do município e, se necessário, ordenar a sua elaboração, alínea i); aprovar empréstimos, nos termos do artigo 49º, alínea j); municipalizar serviços, alínea m); autorizar a câmara a outorgar contratos de exploração e de obras e serviços em regime de concessão, alínea n); fixar anualmente, sob proposta da câmara e nos termos da lei, os impostos e as taxas municipais, alínea p); deliberar, sob proposta da câmara, quanto à criação de derramas destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes, alínea v).

Por sua vez, à **câmara municipal**, enquanto órgão executivo e de gestão quotidiana dos interesses do município, diz-nos o artº 62º, que lhe respeitam as seguintes funções:

-executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia municipal, alínea a), nº 1; superintender na gestão e direção do pessoal ao serviço do município, alínea b); modificar ou revogar os atos praticados pelos funcionários municipais, alínea c); promover todas as ações tendentes à administração corrente do património municipal e à sua conservação, alínea d); preparar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município, alínea e); deliberar sobre a administração das águas públicas, sob sua jurisdição, alínea h); elaborar e propor à aprovação da assembleia municipal o programa anual de atividades e o orçamento, bem como as alterações a um e a outro e proceder à sua execução; alínea a), do nº 2; executar por administração direta ou empreitada, as obras que constem dos planos aprovados pela assembleia municipal, alínea b), do referido nº 2; propor à assembleia municipal a criação de derramas com o objetivo de obtenção de fundos para melhoramentos urgentes, alínea c); conceder licenças para a construção, edificação ou conservação de edifícios, bem como aprovar os respetivos projetos, nos termos da lei, alínea e); conceder licenças para habitação de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações ..., alínea f); embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações iniciadas ...sem licença..., alínea g); ordenar ... a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína..., alínea h); elaborar as normas necessárias ao bom funcionamento dos serviços municipais, nº 3, alínea a); estabelecer os contratos necessários ao funcionamento dos serviços e à execução dos planos de obras aprovadas pela assembleia municipal, alínea b); nomear o conselho de administração dos serviços municipalizados, alínea d); conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas, alínea e); passar alvarás de licença para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei, alínea f); deliberar sobre as formas de apoio às freguesias e a outras entidades e organismos que prossigam no município fins de interesse público e se encontrem devidamente legalizados, alínea g), etc.

É de notar, que parte significativa das atribuições da câmara municipal, se consideram tacitamente delegadas no respetivo presidente que, por sua vez, as pode subdelegar em qualquer dos vereadores, nos termos dos nºs 1 e 2 do artº 63º daquele diploma. Para além

disso, o presidente da câmara dispõe, nos termos do artº 64º, de competências próprias, nomeadamente em termos de:

-convocação de reuniões e de direção dos respetivos trabalhos, alínea a); execução das deliberações da câmara municipal e coordenação da respetiva atividade, alínea b); autorização de pagamento das despesas orçamentadas..., alínea c); submissão das contas a julgamento do Tribunal de Contas, alínea d); representação do município em juízo ou fora dele, alínea g); representação da câmara municipal perante a assembleia..., alínea h).

Por último, no que concerne ao **conselho municipal**, apesar da sua natureza de órgão consultivo, artº 68º, a sua manutenção na ordem jurídica parece traduzir um último resquício do anterior sistema de governo autárquico, baseado na representação corporativa em detrimento da representação popular e universal. Era constituído, nos termos do artº 69º, nº 1, pelos representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais, cujos fins fossem conformes à Constituição, com sede ou exercício de atividade na circunscrição municipal e pelos representantes dos trabalhadores do município, sendo a sua instituição da competência da assembleia municipal. Assim, à assembleia municipal competia deliberar:

-sobre a sua constituição, nº 2, e o número dos seus membros, inferior aos membros da assembleia municipal, mas nunca menos de 10, nº 3; do conselho municipal fazia parte um representante dos trabalhadores do município e outro dos serviços municipalizados, nº 4; ao presidente da assembleia municipal competia convidar, no prazo de 10 dias, as entidades com direito a participar no conselho municipal a indicarem os seus representantes, nº 5; as diligências para a constituição do conselho municipal não deveriam exceder o prazo de 30 dias, após a correspondente deliberação da assembleia municipal, nº 6.

As suas competências, encontram-se descritas no artº 78º, da indicada Lei nº 79/77 e correspondiam, em grande medida, às então conferidas à assembleia municipal, traduzindo, na prática, uma duplicação ou mesmo sobreposição de funções, embora no 1º caso, se trate de poderes deliberativos e no 2º caso meramente consultivos, pelo que a breve trecho, este órgão viria a revelar a sua inutilidade. De facto, nos termos dos artºs 30º e 56º, da Lei 100/84 de 29 de março, a sua constituição passou a ser facultativa, na sequência, aliás, da revisão constitucional de 1982, enquanto na Lei 169/99, de 18 de setembro, nos termos do seu artº

2º, já não é considerada a sua existência, na sequência, neste caso, da revisão constitucional de 1989.

35.2 – APRECIÇÃO

De tudo quanto supra se referiu e da análise da legislação citada, julgamos não se suscitarem dúvidas de que nos encontramos agora perante um sistema de verdadeira descentralização administrativa, visto que os órgãos de governo locais, tanto ao nível das freguesias como ao nível dos municípios, se encontram investidos de um vasto leque de poderes e atribuições, **mas também dotados de específicos meios financeiros para os executar (como veremos a partir da análise à Lei nº 1/79), sem dependência hierárquica dos organismos superiores do Estado**, aos quais fica reservada, apenas, a tutela da legalidade – tutela inspetiva, nos termos do artº 21º - e não qualquer apreciação sobre o mérito das decisões tomadas.

Os órgãos executivos passam, pois, a responder em termos da oportunidade e da qualidade das suas opções decisórias, dentro do quadro legal, perante as assembleias representativas das populações, destinatárias da sua atividade e diretamente eleitas pelos cidadãos através do voto secreto e universal, o que contrasta com as condições decorrentes do código administrativo de 1936/1940, cujos princípios assentavam na centralização do poder e na representação indireta e corporativa dos eleitores, regime de *cunho marcadamente centralizador e autoritário*, na expressão de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹⁰¹.

Entretanto, a lei nº 79/77, de 25 de outubro, foi revogada e substituída pela Lei 100/84, de 29 de março, que por sua vez deu origem à Lei 169/99, de 18 de setembro, alterada e complementada pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, para além de outras atualizações impostas pelas sucessivas aprovações dos diversos OGE, a exemplo, aliás, das Leis nºs 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o orçamento de 2016 e 42/2016, de 28/12, referente ao orçamento de 2017.

As referidas alterações foram ditadas, tanto por imperativos de ordem financeira, como por necessidade de aperfeiçoamento e melhor adequação da sua função reguladora às circunstâncias e às exigências do tempo da sua aplicação e da multiplicidade de desafios que sucessivamente se foram colocando e renovando. Todavia, para além da já referida extinção dos conselhos municipais, que traduziam, ao nível autárquico, o último resquício do poder

¹⁰¹ - ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA – As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974, in *Questões de Direito Local*, nº 2, abril/junho de 2014, p. 44.

corporativo, a referida evolução legislativa, não descaracterizou os seus princípios fundamentais e a sua filosofia de base, assente, como procuramos demonstrar, na descentralização administrativa e na democratização do poder, a ser exercido pelos representantes diretos das populações, a quem competia – e compete - a sua escolha por voto secreto e universal. Neste sentido, não se justifica que nos debruçemos sobre a sua continuada evolução, visto não ser o objeto base do nosso estudo, ainda que lhe possamos fazer alguma referência, se tal se revelar a propósito.

A partir da presente contextualização, iremos centrar a nossa atenção sobre os aspetos financeiros e tributários e os seus reflexos nos mecanismos perequativos, mais concretamente sobre as Leis das Finanças Locais.

36 - A LEI Nº 1/79

A PRIMEIRA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Como anteriormente referimos, não foi esta a primeira lei na vigência da C.R.P de 76, a regular as relações financeiras entre as autarquias locais e o Estado, pois esse primado legislativo pertenceu ao Decreto-Lei 701-A/76, de 29 de setembro, mas foi esta que primeiro sistematizou e implementou os mecanismos atinentes a obter uma melhor e mais justa distribuição dos recursos disponíveis entre os vários entes públicos, a quem incumbe a administração e gestão do território, pelo que nos irá merecer um enfoque especial.

A referida Lei surge, a exemplo de outros preceitos legais, com uma vocação proclamatória quanto à autonomia local, ao enunciar no seu **artº 1º, nº 1, que as freguesias, os municípios e as regiões administrativas têm património e finanças próprias, cuja gestão compete aos respetivos órgãos**. Por sua vez, o nº 2, refere que a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais, só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, **salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local**. Por sua vez, o nº 3, avança que **o regime de autonomia financeira das autarquias locais assenta**, designadamente, nos seguintes poderes dos órgãos autárquicos:

- a)-elaborar, aprovar e alterar os planos de atividade e orçamentos;
- b)-elaborar e aprovar os balanços e contas;
- c)-dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem destinadas às autarquias;
- d)-gerir o património autárquico.

Quanto ao nº 4, este esclarece que são nulas as deliberações de quaisquer órgãos das autarquias locais, que criem ou lancem impostos e também aquelas que criem ou lancem taxas, derramas, ou mais-valias não previstas na lei. E, segundo o nº 5, respondem perante os contribuintes pelas receitas cobradas ao abrigo das deliberações previstas no número anterior, as respetivas autarquias e, solidariamente com elas, os membros dos órgãos que as tenham votado favoravelmente.

Ressalta deste ponto, que se encontra vedado às autarquias a criação de impostos¹⁰², visto o seu lançamento ser entendido como um ataque à propriedade dos cidadãos e, nessa medida, constituir reserva absoluta de lei da Assembleia da República, sede da representação nacional, nos termos da alínea o), do artº 167º do texto original, e reserva relativa, nos termos da alínea i), do artº 165º do texto atual. Reflexo, aliás, do velho princípio subjacente à construção do conceito de legalidade fiscal, de que nos dá notícia JOSE CASALTA NABAIS¹⁰³, baseado na necessidade do consentimento dos respetivos destinatários sempre que se tratasse de lançamento de impostos “[...] por afetarem a liberdade pessoal – a liberdade das pessoas disporem da sua propriedade - e a segurança jurídica necessária à preservação dessa liberdade ...”

36.1 – PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS

Os princípios orçamentais encontram-se vertidos no artº 2º, nº 1, e respeitam a regra da anualidade, unidade, universalidade, especificação, não consignação e não compensação, em correspondência com as chamadas regras clássicas, como refere TEIXEIRA RIBEIRO¹⁰⁴. Ora, à luz dos ensinamentos deste mesmo autor, a regra da anualidade significa que o orçamento deve respeitar a um período de tempo concreto, por regra o ano civil, enquanto a regra da unidade se traduz na necessidade das receitas do Estado, tal como das autarquias, serem vertidas num único documento, devendo as receitas e as despesas serem previstas especificadamente, no respeito pela regra da especificação, previsão esta que deve incluir a totalidade das receitas e a totalidade das despesas, sem descontos ou compensações, cumprindo-se, assim, as regras da universalidade e da não compensação, a que acresce a regra da não consignação, já que as

¹⁰² - Todavia, a revisão constitucional de 1997 – Lei 1/97, de 20 de setembro – aditou o nº 4 ao artº 238º, que reconhece a possibilidade de serem conferidos às autarquias poderes tributários e cuja redação é a seguinte: As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

¹⁰³ NABAIS, JOSÉ CASALTA – O Dever Fundamental de Pagar Impostos – Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo, pp 321 e segs, Almedina, 4ª reimpressão, agosto de 2015.

¹⁰⁴ -RIBEIRO, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA – Lições de Finanças Públicas, op. Cit. p. 57.

receitas visam cobrir indiscriminadamente as respetivas despesas e não a sua afetação a qualquer despesa em concreto, salvo previsão legal em sentido contrário.

O n.º 2, do mesmo artigo, esclarece, precisamente, que o ano financeiro corresponde ao ano civil, podendo efetuar-se, no máximo, duas revisões orçamentais por exercício.

No elenco das **receitas municipais**, segundo o art.º 3.º, além da participação nas receitas fiscais - primeira manifestação da perequatividade vertical - temos o produto da cobrança de taxas municipais, alínea a); o produto de multas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam aos municípios, alínea b); o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, bem como os provenientes de bens ou serviços pertencentes ou administrados pelo município ou por ele dados em concessão, alínea c); o produto de heranças, legados, doações ou outras liberalidades feitas a favor dos municípios, alínea d); o produto da alienação de bens, alínea e); o produto de empréstimos, alínea f); o produto de lançamento de derramas, alínea g); o produto de cobrança de mais-valias destinadas por lei aos municípios, alínea h); outras quaisquer receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios.

Apesar do expressivo leque de variáveis passíveis de proporcionarem a obtenção de receitas por parte dos municípios, nem todas, certamente, se revestiam de mesma importância. A cobrança de taxas municipais, os rendimentos de bens próprios, o produto de empréstimos e pontualmente a alienação de bens, constituiriam, cremos nós, as rubricas mais significativas para compor e equilibrar o orçamento municipal, cuja fatia mais significativa radicava, sem dúvida, na participação dos municípios nas receitas fiscais, ou seja, nos impostos, quer próprios, quer integrantes dos mecanismos perequativos.

36.2 - PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS RECEITAS FISCAIS

Numa perspetiva de justa distribuição de receitas entre o Estado central e os entes de poder local – perequação vertical - o legislador consignou a receita de diversos impostos, gerados na respetiva circunscrição territorial, exclusivamente a receita própria municipal, enquanto no referente a outros, os mais importantes, estabeleceu uma participação percentual sobre o montante arrecadado a nível nacional, a ser distribuído pela globalidade dos municípios, de conformidade com critérios de proporcionalidade e índices de desenvolvimento legalmente fixados. Releve-se que, apesar da CRP desde a primeira versão, estabelecer um regime de imposto único, art.º 107.º, n.º 1, do texto de 76 e 104.º, n.º 1, do texto atual, no que toca aos impostos sobre os rendimentos, a sua implantação, à data da publicação da Lei n.º 1/79, ainda

se encontrava longe de ser concretizada, pelo que nos movemos, nesta fase, no domínio dos impostos cedulares.

Com efeito, nos termos do artº 5º, alínea a), do diploma em análise, constituem **receitas fiscais próprias**, a arrecadar pelos municípios, a totalidade do produto:

1) - da contribuição predial rústica e urbana; 2) - do imposto sobre veículos; 3) - do imposto para serviço de incêndios; e 4) - do imposto de turismo. Por sua vez, a alínea b), do mesmo artigo, elenca os **impostos em cujo produto global os municípios têm participação**, que são: 1) - imposto profissional; 2) - imposto complementar; 3) - contribuição industrial; 4) - imposto sobre aplicação de capitais; 5) - imposto sobre sucessões e doações; e 6) - imposto de sisa.

Por seu lado, a alínea c), do mesmo preceito, previa, ainda, uma participação em outras receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado, como era o caso do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

Assim, como resulta das alíneas b) e c) do artº 5º, a participação dos municípios na receita global destes impostos (al. b) e nas receitas inscritas no OGE a título de fundo de equilíbrio financeiro (al. c), correspondiam à aludida distribuição dos recursos em termos considerados justos, entre o Estado e os entes autárquicos, nisto se traduzindo a existência do mecanismo perequativo vertical.

Mas também aí se observava que a perequação horizontal não foi esquecida pela primeira LFL, pois os nºs 1 e 2 do artº 9º, estabeleciam critérios de distribuição dos recursos pelos diferentes municípios, em função de diversos fatores, tais como a área, o número de habitantes, a capitação de impostos, o número de freguesias e o nível de carências de cada município, aferido pelo consumo de eletricidade e água por habitante, a existência de esgotos, a rede viária, o número de crianças e idosos e o número de médicos por habitante, isto em ordem a favorecer os municípios mais carenciados e/ou menos desenvolvidos.

É de salientar, neste contexto, o facto da receita de quatro impostos ter passado a pertencer na sua totalidade e exclusivamente aos municípios que a geravam, o que contrasta com o regime anterior, em que aos municípios apenas era reconhecido um direito de participação, sendo certo que pelo menos dois deles assumiam algum relevo, no contexto das receitas autárquicas, concretamente a contribuição predial e o imposto sobre veículos.

Em termos das percentagens globais de participação, diz-nos o artº 8º daquele diploma, no seu nº 1, que a Lei do Orçamento Geral do Estado fixa, em cada ano:

-a **percentagem global das previsões de cobrança dos impostos** referidos na alínea b) do artigo 5º, que reverte para os municípios, **não** podendo essa percentagem ser **inferior a 18%**. Por sua vez, o nº 2 daquele mesmo artigo, refere que a Lei do Orçamento Geral do Estado fixa também, em cada ano, a **percentagem global das despesas correntes e de capital** que constituem a participação dos municípios na soma das receitas fiscais referidas nas alíneas b) e c) do artigo 5º, **não** podendo essa percentagem **ser inferior a 18%** daquelas despesas. O nº 3 do mesmo artº 8º, por seu turno, nas suas alíneas a) e b), define o que deve entender-se por despesas correntes e despesas de capital que, grosso modo, correspondem a despesas normais de funcionamento e despesas de investimento.

De realçar, neste particular, o facto da percentagem dos impostos adstrita aos municípios, prevista nas alíneas b) e c) do artº 5º, ser calculada com base numa previsão de receita, artº 8º, nº 1, e numa previsão de despesa, artº 8º, nº 2, e não com base, por exemplo, na receita e na despesa efetivas do ano anterior. Além disso, parece-nos de referir, que a garantia de uma participação mínima de 18% dos valores previsionais, na prática, se poderia traduzir numa situação algo gravosa para o O.G.E, pois, verificada uma quebra efetiva da receita estadual, bem como a redução da despesa, aquela garantia de 18% de participação, calculada na base de valores previsionais, podia transformar-se numa percentagem bem maior sobre a receita e a despesa efetivas, com a consequente pressão sobre o equilíbrio das contas públicas.

36.2.1 – CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

Como acabamos de observar, o artº 8º estabeleceu os mecanismos considerados justos, em termos da distribuição dos recursos entre o Estado central e as autarquias locais, *máxime*, os municípios – **perequação vertical** - enquanto o artº 9º, do mesmo diploma, visando alcançar idêntico objetivo, de uma justa distribuição de recursos, neste caso entre autarquias do mesmo nível – **perequação horizontal** – estabeleceu, também, alguns critérios legais a observar atinentes a atingir esse mesmo desiderato.

Assim, nos termos do nº 1, daquele artigo (9º), a repartição pelos municípios, na devida proporcionalidade, do montante global correspondente à alínea b), do artº 5º, funda-se em dados objetivos (justos ou não), relativamente fáceis de observar e de avaliar, como o número de habitantes, a que corresponde 50% desse bolo, alínea a); a área do município, que representa

10%, alínea b); e a captação de impostos diretos cobrados na autarquia, a que correspondem os restantes 40%.

Porém, no que toca ao montante a repartir pelos municípios, nos termos da alínea c), do artº 5º, o chamado FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro), de acordo com o nº 2, do citado artº 9º, o percentual de 65% daquele montante obedece a critérios de distribuição, também eles objetivos, embora, como sempre, passíveis de discussão - que têm a ver, na circunstância, com:

-a), o número de habitantes, 35%; b), a área do município, 15%; c), o número de freguesias de que este é composto, 15%, enquanto os demais 35%, a que se refere a alínea d), que na sua essência representam a verdadeira perequação horizontal, são distribuídos com base na razão direta das carências aferidas por diversos outros indicadores, atinentes ao consumo de eletricidade e água por habitante, à existência de esgotos, à rede viária, ao número de crianças com idade inferior a 6 anos, ao número de adultos com mais de 65 anos e ao número de médicos residentes por habitante, critérios que se nos afiguram de maior subjetividade e de mais difícil avaliação quanto à sua fiabilidade e atualidade, suscetíveis, por isso, de gerar situações de dúvida em termos de justiça relativa, mais difíceis de aferir.

De todo o modo, independentemente das normais insuficiências, possíveis lacunas ou menor clareza do seu articulado, tendo em conta que se tratou da primeira Lei das Finanças Locais, que viu a luz do dia num contexto político ainda agitado e complexo, parece-nos que o resultado alcançado traduz o meritório esforço do legislador, no sentido de obter uma justa repartição de recursos entre os vários domínios territoriais e uma melhor disciplina nas relações financeiras entre o poder central e o poder local – e também no interior deste – com base num quadro financeiro estável e coerente, de aplicação global, assente em critérios acessíveis ao conhecimento de todos os interessados, denotando, ao mesmo tempo, alguma preocupação em evitar eventuais favores políticos, como resulta da proibição constante do artº 16º, nº 1, em atribuir quaisquer subsídios ou subvenções às autarquias fora desse quadro, com ressalva para os casos de calamidade pública, artº 16º, nº 2.

36.3 – OUTRAS RECEITAS MUNICIPAIS

Se bem que fora dos mecanismos perequativos, os quais constituem o eixo principal da nossa investigação, os municípios, como decorre do artº 3º, dispõem de outras fontes de geração de receitas, de conformidade, aliás, com o princípio da autonomia financeira que lhes é

aplicável, às quais iremos fazer breve referência. Na verdade, para além da possibilidade de procederem ao lançamento de derramas (na altura) sobre vários impostos, nos termos do n.º 1, do art.º 12.º, da cobrança de taxas pelos serviços prestados, pela atribuição de licenças e pela concessão de uso do espaço público, nos termos das várias alíneas do art.º 13.º, da receita das multas aplicadas por via da infração de posturas e regulamentos municipais, nos termos do art.º 14.º, os municípios podem também contrair empréstimos, de curto, médio e longo prazos, com as instituições (públicas ao tempo) de crédito, nos termos do n.º 1, do art.º 15.º, no respeito pelas limitações constantes dos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do mesmo artigo.

36.4 – PARTICIPAÇÃO DAS FREGUESIAS

Quanto às freguesias, para além de disporem de receitas próprias, nos termos do art.º 4.º, enquanto entidades com autonomia financeira e administrativa podiam, tal como os municípios, no âmbito da sua circunscrição territorial, lançar derramas, art.º 12.º, n.º 2, cobrar taxas pelos serviços prestados, pelas licenças atribuídas e pela concessão de áreas do domínio público, n.º 2, do art.º 13.º, bem como aplicar multas, nos termos do art.º 14.º. Além disso, também beneficiavam, ainda que de forma indireta, dos mecanismos perequativos (FEF), visto que nos termos do art.º 11.º, o orçamento municipal atribuía uma parcela do seu montante às freguesias da sua área, a distribuir de acordo com os critérios fixados pelo n.º 1, do art.º 9.º, sendo que o valor global dessa participação não podia ser inferior a 5% do valor atribuído ao município, ao abrigo da alínea b), do art.º 5.º. Constata-se, assim, que os mecanismos perequativos, desde a 1.ª LFL, se aplicam também às freguesias, neste caso, no âmbito da respetiva circunscrição territorial e a partir do orçamento municipal.

37 - O DECRETO-LEI 98/84

2.ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Nos termos do seu art.º 29.º, a Lei n.º 1/79, devia ter sido objeto de revisão até 15 de junho de 1981, o que só aconteceu em março de 1984, provando assim, no essencial, a sua adequação às necessidades da regulação financeira entre o Estado e as autarquias locais, cujos aspetos fundamentais, aliás, ou se mantiveram, ou não sofreram alterações de maior.

De resto, é o próprio Decreto-Lei n.º 98/84, que assume, no seu preâmbulo, que a estrutura base da lei anterior se mantém e que a publicação integral de um novo texto, se estriba na maior facilidade de consulta e análise por parte de todos os interessados. Todavia,

para além de uma sistemática, a nosso ver mais coerente e rigorosa, esta nova LFL não deixou de introduzir regulamentação inovatória, enunciada, desde logo, na sua justificação de motivos e depois desenvolvida no respetivo articulado, com relevância, entre outros aspetos, para o afinamento de algumas regras orçamentais e para o declarado propósito de dotar as autarquias de instrumentos financeiros capazes de gerar mais receitas próprias, preocupação já antiga - sublinhe-se - que MOUZINHO DA SILVEIRA também manifestou.

Com efeito, no que respeita aqueles afinamentos ou pequenas alterações, diz o n.º 3, do art.º 2.º, que o orçamento, depois de aprovado pelo órgão competente, deverá ser devidamente publicitado, o que antes não era referido. O n.º 4, do mesmo artigo, por seu turno, estabelece uma exceção ao princípio da não consignação, para os casos em que o Orçamento do Estado atribua aos municípios receitas consignadas ao exercício de novas competências.

No que toca às receitas dos municípios, refira-se que foi acrescentado como **receita própria, o produto de mais dois impostos**: o imposto de mais-valias e a taxa municipal de transportes, n.ºs 5 e 6, da alínea a), do n.º 1, do art.º 3.º. Porém, como nos dá conta JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹⁰⁵, este imposto, porque nunca foi objeto de regulamentação, também nunca foi objeto de cobrança. Foi ainda introduzida como receita municipal, o produto da cobrança da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas, alínea i), do n.º 1, e alíneas a) e b), do art.º 8.º, taxa esta que se viria a revelar importante no âmbito das receitas municipais, atenta a dinâmica da indústria da construção civil nos anos seguintes, com os consequentes reflexos positivos ao nível da respetiva arrecadação de receita tributária. Já quanto ao imposto de turismo, até aí receita apenas municipal, passou a ser repartida pelas câmaras municipais e pelas comissões regionais de turismo ou órgãos regionais de turismo - n.º 3, daquele referido artigo.

Na vertente dos financiamentos por recurso ao crédito, os seus limites passaram a ser indexados ao Fundo de Equilíbrio Financeiro¹⁰⁶ respeitante ao município, não podendo ultrapassar 5% do respetivo montante no caso dos empréstimos de curto prazo, ou 20% no caso de empréstimos de médio e longo prazo, n.ºs 2 e 5 do art.º 10.º, com as exceções previstas nos n.ºs 7 e 9, no que se refere aos empréstimos contraídos para construção de habitações destinadas a venda, a gastos com a reparação, conservação e reabilitação de edifícios, ou a casos de necessidade em fazer face a despesas extraordinárias decorrentes de situações de calamidade pública.

¹⁰⁵ ROCHA, JOAQUIM FREITAS da – As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974, in *Questões Atuais do Direito Local*, n.º 2, p. 47.

¹⁰⁶ Na vigência da Lei 1/79, a base paramétrica utilizada para cálculo dos limites dos empréstimos, correspondia ao valor das receitas orçamentadas para investimento pelo município – n.ºs 3 e 4 do art.º 15.º.

Acresce que, nos termos da alínea j), do n.º 1, do art.º 3.º e do n.º 3, do art.º 11.º, foi alargado o perímetro contratual desta fonte de financiamento, passando a incluir o lançamento de obrigações municipais, possibilidade que julgamos ainda não ter sido utilizada pelos municípios, seja por colocar desafios técnicos no que toca à sua emissão, para os quais aqueles carecem de recursos qualificados, seja porque as baixas taxas de juro no mercado e a facilidade de financiamento direto junto das instituições de crédito, tornaram aquela solução operacionalmente menos atrativa e porventura mais onerosa em termos dos custos associados.

Com referência ao FEF, também este sofreu alterações, não só porque foram devidamente tipificadas as rubricas de despesa elegíveis para o seu cálculo, tanto no respeitante às despesas correntes, como às despesas de capital, alíneas a) e b), do n.º 2, do art.º 6.º, como caiu a garantia dada pelo Estado central, de uma participação nunca inferior a 18% dos valores constantes do OGE no tocante aquelas despesas, como previa a Lei n.º 1/79, no seu art.º 8.º.

Assim, nos termos do n.º 1, do art.º 6.º, a Lei do Orçamento Geral do Estado fixa, em cada ano, a percentagem global das despesas, com base nas quais é calculado o Fundo de Equilíbrio Financeiro, sem garantia prévia de qualquer valor percentual.

No que se refere à sua repartição pelo conjunto dos municípios, também esta sofreu algumas alterações, passando, nos termos do corpo principal do n.º 1, do art.º 7.º, a serem distribuídos 5% do valor global, igualmente por todos os municípios, enquanto os demais 95%, de acordo com as alíneas a) a e), do n.º 1, ficavam subordinados aos seguintes critérios: 45% na razão direta do número de habitantes; 10% na razão direta da área; 15% na razão direta da capitação de impostos diretos, 5% na razão direta do número de freguesias e os restantes 20% distribuídos em função das carências aferidas pelos indicadores seguintes: 5% na razão direta da orografia; 10% na razão inversa do desenvolvimento socioeconómico; 2% na razão direta do turismo; 3% na razão direta da emigração.

Esclarece, ainda, o n.º 2, que ao Fundo de Equilíbrio Financeiro é deduzido o montante atribuído aos municípios das regiões autónomas, nos termos do art.º 30.º, enquanto o n.º 3 refere que a Lei do OGE fixará, em cada ano, as percentagens do FEF para transferências correntes e de capital, não podendo a percentagem relativa às primeiras ser inferior a 50%.

Acrescenta-se, porém, que nos termos dos n.ºs 2 e 3, do art.º 13.º, precedidos de parecer dos Ministérios da Administração Interna e do Plano, os municípios poderão, por sua iniciativa, nos casos em que se verifiquem situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com instituições de crédito.

Em relação às freguesias, parecem-nos de evidenciar dois aspetos, de resto devidamente destacados no próprio preâmbulo do diploma em análise. Por um lado, o facto de

deixarem de poder lançar derramas, de modo a evitar dupla tributação – municipal e paroquial; por outro lado, a obrigatoriedade do orçamento municipal fixar em cada ano, o montante global a distribuir pelas respetivas freguesias, artº 16º, nº 1, não podendo o mesmo ser inferior a 5% das verbas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro para as despesas correntes, com exceção dos municípios de apenas uma freguesia, em que essa percentagem poderia ser inferior – 16º, nº 2.

A sua distribuição pelas freguesias, deveria ser feita de acordo com os critérios prescritos no nº 3 e constar de um mapa anexo ao orçamento municipal. Em qualquer caso, o montante de participação de cada freguesia nas receitas municipais, nunca seria inferior às despesas previstas na Lei nº 9/81, de 26 de junho (remuneração dos eleitos locais), em conformidade com o nº 4, do mesmo artigo.

38 – A LEI Nº 1/87

3ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Não trouxe alterações de monta a 3ª lei das finanças locais. No entanto, alguns elementos há que merecem destaque. Começamos pela exceção ao princípio da não consignação de receitas, vertido no nº 4, do artº 2º, do referido diploma, no que toca aos financiamentos providos da Comunidade Europeia, donde ressalta a importância crescente dessa fonte de obtenção de recursos, com vista à realização de projetos concretos. Paralelamente e numa outra vertente de apreciação, é de realçar a garantia conferida aos municípios, pelo nº 1, do artº 3º, de que havendo transferência de novas competências, as mesmas seriam acompanhadas dos correspondentes recursos do OGE para a sua execução, em termos transitórios, durante um período de dois anos, sendo depois incluídos no FEF do município respetivo, nº 4. O que significa, em nossa análise, que neste período transitório de dois anos, tendo em conta a eventual necessidade de acertos antes da sua integração no FEF, a verba em causa se encontra consignada ao exercício da competência transferida para o âmbito municipal, como aliás se intui do nº 4, do artº 3º.

Na vertente dos impostos municipais, verifica-se que a nova lei deixou cair o imposto de turismo, mas introduziu um imposto novo – o imposto de sisa – nº 6, da al. a), do nº 1, do artº 4º, que até então constituía receita do Estado, o que nos parece representar um reforço da posição dos municípios no seio dos mecanismos perequativos. Todavia, as receitas da atividade turística não deixaram de ser tributadas, agora no âmbito do IVA, introduzido no ordenamento jurídico nacional em 1984, através do Decreto-Lei nº 394-B/84, de 26 de dezembro, imposto

incidente sobre a generalidade dos bens e serviços transacionáveis, pelo que os municípios passaram a ter direito a uma participação de 37,5% da receita daquele imposto, gerada no seu território no âmbito da atividade turística, embora a dividir, eventualmente, com os órgãos locais ou regionais de turismo, conforme se infere da alínea b), do n.º 1, e do n.º 2, do art.º 4.º.

Relativamente às derramas municipais, verifica-se uma alteração de pormenor, que ainda assim merece registo, que decorre do seu lançamento, em conformidade com o n.º 2, do art.º 5.º, apenas ocorrer a título excecional, para financiamento de investimentos urgentes ou no quadro de contratos de reequilíbrio financeiro, e já não com base na mera e inominada satisfação de necessidades urgentes, como prescrevia a legislação anterior.

Porém, as alterações mais substanciais surgem, a nosso ver, ao nível do cálculo do FEF, efetuado com base numa fórmula descrita no art.º 9.º, cujo resultado corresponde à multiplicação do FEF do ano anterior, pelo quociente da divisão operada entre o IVA orçamentado para cobrança no ano em referência e o orçamentado para cobrança no ano anterior.

Trata-se de uma alteração de paradigma, no que se refere à determinação dos valores deste fundo, pois enquanto no domínio da legislação revogada o seu montante resultava da aplicação de uma percentagem global incidente sobre um conjunto de despesas do Estado, elegíveis para o efeito, agora passa a utilizar-se para o mesmo fim, uma previsão de receita, esta com referência ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

Já no que se refere à sua distribuição, os respetivos critérios sofreram alterações mínimas. Na verdade, apenas a percentagem de 20% prevista na alínea e), do n.º 1, do art.º 7.º, da Lei anterior, a distribuir em função das carências aferidas por determinados índices de desenvolvimento foi mexida, através da sua redução em 15%, para passar a contemplar outros itens, no caso a rede viária municipal – com 10% - e o número de alojamentos – com 5% - alíneas e), f) e h), do n.º 1, do art.º 10.º. Uma outra alteração, diz respeito às transferências do FEF para despesas correntes e de capital, não podendo estas serem inferiores a 40%, n.º 2, do art.º 10.º, percentagem que antes era de 50%.

Regista-se, também, uma densificação dos princípios da cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais, através da definição das regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional, previstas pelo n.º 1 do art.º 14.º, atenta a lista de instrumentos a utilizar para o efeito, descritos nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 2, onde essa cooperação técnica é exigida e cujos vetores essenciais apontam, nomeadamente, para programas integrados de desenvolvimento, contratos programa, contratos de desenvolvimento do litoral e outros programas de desenvolvimento de cariz diverso.

No que às freguesias diz respeito, é de relevar a elevação da percentagem de participação destas, de 5% para 10%, em termos mínimos, das verbas transferidas para os municípios ao abrigo do FEF – n.ºs 1 e 2, do art.º 20.º. Independentemente do seu montante nominal, tratou-se de uma duplicação do valor de referência até então vigente, o que justifica, do nosso ponto de vista, a sua menção.

39 – A LEI 42/98

4.ª LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

No que se refere a esta Lei, a quarta, na ordem sequencial da regulamentação das finanças locais, é manifesto o esforço do legislador no sentido de reforçar os sistemas de financiamento das autarquias locais e de densificar os mecanismos perequativos, tanto em termos verticais, como horizontais, na sequência, aliás, da revisão constitucional de 1997, que veio ampliar esse princípio, através da introdução do n.º 4 ao art.º 238.º, que refere: as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei. Nada é dito na lei, no entanto, sobre as condições e o âmbito do exercício desses poderes por parte dos municípios. Em nosso entender, tal só poderia verificar-se após mediação do legislador, a estabelecer o seu âmbito e os seus limites. Mesmo as deliberações fundamentadas da assembleia municipal prevista no n.º 4, no sentido de conceder, por proposta da câmara municipal, benefícios fiscais por contrapartida da fixação de projetos de investimento de especial interesse para o desenvolvimento do município, sem concreta delimitação legal do seu âmbito, levantava algumas dúvidas de carácter constitucional. Dúvidas mais tarde ultrapassadas pelas LFL seguintes – Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro – com o inestimável contributo da doutrina no esclarecimento do alcance e do sentido a atribuir ao n.º 4, do art.º 238.º, como é o caso de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, como mais adiante **(44)** melhor veremos. No que se refere à atribuição de benefícios fiscais, a conceder a projetos de investimento de interesse para a economia nacional, abrangendo mais do que um município, a competência para o seu reconhecimento ficava reservada ao Governo, podendo, no entanto, gerar compensações para os municípios afetados pela decisão, a inscrever no OGE.

Mais importante, porém, em nosso critério, é a alteração da base de cálculo do FEF, consubstanciando-se aqui, em nosso entender, o cerne da justiça perequativa entre as autarquias locais e o poder central. De facto, o referido cálculo passa a incidir sobre a cobrança de três (dos) impostos que constituem a pedra basilar do sistema fiscal português – o IRS, o IRC e o IVA – com afetação às autarquias locais de 33% da média da receita líquida arrecadada no

penúltimo ano anterior aquele a que respeita o orçamento, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º.

Para mais, a respetiva distribuição deixa de obedecer aos critérios anteriormente fixados, passando o próprio FEF a bipartir-se em dois outros fundos autónomos, concretamente o Fundo Geral Municipal (FGM), com 24%, e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), com 6,5%, o que se traduz na participação global dos municípios de 30,5%, dado que os demais 2,5% correspondem ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), nos termos do corpo e das alíneas a) e b), do n.º 1 e do n.º 2, do art.º 10.º.

Não ficou por aqui, no entanto, esta subdivisão, na medida em que a Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, introduziu significativas alterações à Lei 42/98, procedendo, nomeadamente, à criação de um novo fundo, o **Fundo de Base Municipal (FBM)**, nos termos do seu art.º 2.º, que aditou o art.º 10.º-A à referida LFL, Fundo este que tinha em vista dotar os municípios da capacidade financeira mínima para o seu funcionamento, sendo repartido igualmente por todos eles.

É de notar, que o objetivo do FEF era (é) obter uma justa distribuição dos recursos entre as autarquias locais e o Estado central, através de uma afetação percentual que buscava esse equilíbrio entre os dois níveis de administração territorial, no que se traduzia – e traduz – o sistema perequativo vertical. Já no que se refere a perequação horizontal - justa distribuição de recursos entre autarquias do mesmo nível - esse equilíbrio tinha de ser encontrado no interior dos fundos que resultaram da subdivisão do FEF, ou seja, do Fundo Geral Municipal (FGM) e do Fundo de Coesão Municipal (FCM), a que acresce, partir da Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, que nos termos do seu art.º 1.º, procedeu à alteração, entre mais, da redação do art.º 10.º da Lei 42/98, o Fundo de Base Municipal (FBM), dando origem à tripartição do sistema.

Na verdade, a justiça perequativa horizontal, até então, era obtida através da aplicação direta ao próprio FEF, de diversos ponderadores que espelhavam (ou procuravam espelhar) as necessidades e o grau de desenvolvimento económico e social dos municípios. A partir daí, na expectativa de uma mais justa repartição dos recursos, os índices utilizados para o cálculo distributivo, passam a ser aplicados no interior dos próprios fundos, nomeadamente do FGM e do FCM, que representavam, respetivamente, 24% e 6,5% do FEF, antes da Lei 94/2001, percentagem que se reduziu, a partir dela, para 20,5% e 5,5%, já que os demais 4,5% foram adstritos ao FBM, cuja finalidade, como supra se referiu, era dotar os municípios da capacidade financeira mínima para o seu funcionamento, através de uma repartição igual por todos eles.

Constata-se, deste modo, uma evidente alteração qualitativa no regime das finanças autárquicas com a publicação desta lei. Em termos de perequação vertical, ao fazer incidir o

cálculo dos montantes a transferir sobre a receita efetiva de três (dos principais) impostos, o legislador conferiu um maior grau de estabilidade, previsibilidade e aproximação aos valores a apurar.

Em termos de perequação horizontal, no que tange ao FGM, após a sua repartição pelas três unidades territoriais, referentes ao continente e às regiões autónomas (Açores e Madeira), nos termos do artº 12º, nº 1, procede-se à sua distribuição pelos municípios de cada uma delas, de acordo com os ponderadores constantes do nº 2, cujo elenco foi objeto de significativos ajustamentos relativamente aos utilizados no domínio da lei anterior. Por sua vez, o FCM visava, na sua essência, corrigir as assimetrias mais patentes entre municípios com maior desenvolvimento e os menos desenvolvidos, com base em índices de carência fiscal (ICF) e de desigualdade de oportunidades (IDO), através da construção de fórmulas matemáticas a aplicar no âmbito distributivo do próprio fundo, com vista a atingir aquele desiderato, conforme decorre dos seus artºs 13º e 14º.

No tocante às freguesias, estas em vez de uma participação no FEF do respetivo município, passam a beneficiar de um fundo próprio, o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), correspondente a 2,5% do montante global do FEF, nos termos do nº 2, do artº 10º, operando-se a sua distribuição pelas três unidades territoriais, com base em critérios idênticos aos do FGM, como se infere do nº 1, do artº 15º, enquanto o nº 2, por sua vez, estabelece os critérios de distribuição dos montantes apurados dentro de cada unidade territorial, sendo 25% a distribuir igualmente por todas, alínea a); 50% em razão direta do número de habitantes, alínea b) e 25% na razão direta da área, alínea c).

Novidade, também, é a possibilidade das freguesias recorrerem ao crédito, através de empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito, até um ano, para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante, em qualquer caso e momento, exceder 10% do FFF respetivo, nos termos do artº 27º, nºs 1, 2 e 4 da lei em análise.

40 – A LEI Nº 2/2007

5ª Lei das Finanças Locais

A Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, assume particular relevo no domínio da arrecadação de receita fiscal por parte dos municípios, pois a introdução de novos impostos locais, especialmente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre transações onerosas de imóveis (IMT), na sequência da reforma da tributação do património imobiliário de 2003, operada pelo Decreto-Lei 287/2003, de 14 de novembro (Códigos do IMI e IMT), veio

potenciar, em termos muito significativos, a capacidade de arrecadação de receitas por parte dos cofres municipais.

Todavia, os novos impostos só eram novos em termos da sua denominação, pois vieram substituir outros já existentes, aplicados à mesma realidade patrimonial e à mesma dinâmica transacional. Assim, o IMI substituiu-se à contribuição autárquica e o IMT ao imposto de SISA, o mesmo se diga do IUC, imposto único automóvel, introduzido pela Lei 22-A/2007, de 29 de junho, que veio substituir o imposto municipal sobre veículos. A questão a relevar, prende-se, antes de mais, com os novos parâmetros avaliativos a que aquela reforma deu corpo, no que tange à propriedade imobiliária urbana, no sentido de lhe conferir mais objetividade e maior aproximação aos valores de mercado.

Na verdade, o legislador introduziu novos critérios e novos fatores de avaliação, com vista a aproximar os valores tributários dos valores reais ou transacionáveis, de modo a reduzir as situações de injustiça relativa mais gritantes, que se traduziam na disparidade de tributações incidentes sobre prédios vizinhos ou mesmo contíguos de idênticas características, na maioria das vezes, não em consequência da qualidade da sua construção ou do seu estado de conservação, mas tão só em função do ano em que a respetiva edificação ou inscrição matricial foi levada a cabo. Naturalmente, que para além das aludidas preocupações, havia um problema de receita fiscal a que era necessário atalhar, sendo que o novo enquadramento paramétrico avaliativo, veio dar uma boa ajuda nesse sentido,

Dignos de realce, em nosso entender, são os princípios e regras orçamentais considerados pelo legislador no artº 4º, pois não se limita a enumerar os chamados princípios clássicos da anualidade, unidade, universalidade, especificação, equilíbrio, não consignação e não compensação, dado que vai muito mais longe, ao introduzir os exigentes princípios da equidade intergeracional, que vai obrigar os decisores políticos a um balanceamento entre os benefícios e os encargos para as gerações futuras dos investimentos atuais, nº 3, da estabilidade orçamental e da solidariedade entre diferentes níveis de administração, nº 4 e da transparência orçamental, nºs 5 e 6.

Novidade, também, é o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, vertido no artº 5º, que decorre dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca entre diferentes níveis de administração, enunciados no nº 4, do artigo anterior. Este princípio, que se reveste de carácter geral, tem como objetivos, nos termos do artº 5º, nº 1, atender ao desenvolvimento equilibrado do País e à necessidade de atingir as metas orçamentais traçadas no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha obrigado no seio da União Europeia. A sua concretização é levada a efeito em termos institucionais,

através do Conselho de Coordenação Financeira do Setor Público Administrativo (5º, nº 2), que ouve os entes locais antes da preparação do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento do Estado, designadamente, quanto à participação das autarquias nos recursos públicos e quanto ao montante global do endividamento autárquico.

A legislação em análise evidencia, no entanto, outras preocupações e deixa subjacentes outros princípios, que começam a emergir e a desenvolver-se no seio das sociedades modernas. Referimo-nos aos princípios ligados ao ordenamento do território e ao ambiente, ou mais latamente à chamada economia verde, vista esta nas suas múltiplas dimensões. Assim, o artº 6º, sob a epígrafe “Promoção da sustentabilidade local”, enuncia no nº 2, alíneas a), b), c) e d), algumas medidas de discriminação positiva, nomeadamente em termos de limites ao endividamento, isenções fiscais e utilização de outros instrumentos tributários, relacionadas com a promoção daqueles valores, especialmente no que se refere aos municípios da Rede Natura 2000.

Em matéria de impostos, há que assinalar algumas alterações no que concerne ao **regime da derrama**, que deixa de incidir sobre a coleta dos rendimentos das pessoas coletivas (IRC), passando a incidir sobre o lucro tributável, sujeito e não isento de imposto, gerado por aquelas entidades na circunscrição territorial ou na proporção dessa geração, até ao limite **máximo de 1,5%**, nº 1, do artº 14º. Por sua vez, o nº 2, estabelece regras proporcionais a observar em certos casos particulares, enquanto os nºs 3, e 4, se referem à possibilidade de eventuais exceções quanto às prescrições insertas no nº 1.

Alteração importante, parece-nos, por significar uma diferente redistribuição do poder tributário em matéria fiscal a favor dos municípios, é a **participação variável de 5% no IRS**, prevista na alínea c), do nº 1, do artº 19º e melhor explicitada no arº 20º. Do nosso ponto de vista, este direito de participação municipal na receita do IRS, gerada pelos sujeitos passivos residentes na respetiva circunscrição territorial, pode transfigurar-se, na prática, embora indiretamente, na concessão de um benefício fiscal, já que abdicando o município dessa comparticipação, a mesma para aqueles reverte a título de dedução à coleta, nos termos do artº 20º, nº 4.

Relativamente à repartição do FEF, os respetivos critérios mais uma vez foram mexidos, tendo-se regressado à bipartição do seu montante global em percentagens iguais (50/50, artº 21º, nº 1), entre Fundo Geral Municipal (FGM) e Fundo de Coesão Municipal (FCM), de acordo com a doutrina inicial da Lei 42/98, mas com salvaguarda da não redução das transferências para os municípios com uma **capitação de impostos municipais inferior a 0,75 da média nacional** (artº 57º, nº 2), ficando para trás o Fundo de Base Municipal (FBM), enxerto serôdio da Lei 94/2001.

Ao nível da distribuição concreta entre os vários municípios dos valores apurados, tanto em termos do FGM como do FCM, foram introduzidos os critérios fixados nos artºs 26º e 27º, de que resulta o aporte de alguns elementos de **discriminação positiva a favor dos municípios mais pequenos e menos desenvolvidos**, baseados, essencialmente, no número de habitantes e no nível de capitação de impostos municipais em cada circunscrição territorial, em confronto com a média nacional, com vista à correção das assimetrias regionais e à obtenção de uma mais justa e equilibrada repartição dos recursos públicos, no contexto das autarquias do mesmo nível, como resulta da ideia fundamento de perequação horizontal.

Em qualquer caso, visto de per si, o FEF surge-nos bastante emagrecido, pelo menos em percentagem, atenta a sua redução de 30,5% (33% - 2,5% do FFF) para 25,3%, da média aritmética de cobrança de IRS, IRC e IVA, admitindo-se, todavia, que em termos de valores nominais, os mesmos tenham sido compensados, pelo menos em parte, através da participação noutros impostos (IRS) e da maior eficiência do sistema fiscal.

Como novidade, surge a criação do **Fundo Social Municipal (FSM)**, representado por uma transferência do Orçamento do Estado, consignada ao financiamento de despesas de carácter social, como sejam as decorrentes do ensino pré-escolar público, conexas com a remuneração de pessoal não docente, alimentação, transportes, mas também as relativas ao funcionamento corrente dos centros de saúde, programas de promoção da saúde, de promoção social, de igualdade de género, de funcionamento de creches, jardins de infância ou lares de 3ª idade, nos termos do artº 24º do diploma em análise, cujos critérios de distribuição em concreto pelos municípios, se encontram desenvolvidos nos diversos números do artigo 25º.

Aspeto a referir, no contexto da nova lei, é o que decorre das garantias de um certo grau de **estabilização das receitas municipais**, provenientes do FEF, FSM e IRS, constantes do artº 29º, ao fixar um **limite máximo de variação negativa de 5%** para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional e de 2,5% para os municípios em que essa capitação seja inferior aquela média, **não podendo, em qualquer caso, registarem-se variações positivas superiores a 5%, nºs 1 e 2 do referido preceito.**

Em termos de recurso ao crédito e de endividamento municipal, a lei nº 2/2007, fixou novos parâmetros avaliativos para calcular os seus limites, através da importação e delimitação do conceito de endividamento líquido e da definição do seu balizamento, aplicável a qualquer autarquia, dado o volume de créditos (passivos) já assumidos, em confronto com os ativos disponíveis, como nos esclarece o nº 1, do artº 36º, que expressamente refere: o montante de endividamento líquido municipal é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e

as dívidas a fornecedores e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros, com as devidas ponderações em termos do seu cálculo, constantes dos n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo.

Já no que respeita à objetivação de tais limites, segundo o art.º 37.º, n.º 1, o endividamento total líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior. Em caso de incumprimento deste limite, nos termos do n.º 2 e do n.º 3 do art.º 39.º, o município deve reduzir em cada ano subsequente, pelo menos 10% do que exceder esse limite, até que o mesmo seja cumprido.

Apesar da enunciada abrangência do conceito de endividamento global líquido e das restrições daí decorrentes, tal não veio obstar à existência de limites autónomos e de uma disciplina própria, aplicável aos diferentes contratos de financiamento, quer em função do tipo de empréstimos contratados – curto prazo e aberturas de crédito ou médio e longo prazo - quer em função da finalidade ou do projeto que visavam financiar. Assim, nos termos do art.º 39.º, n.º 1, os empréstimos de curto prazo não poderão exceder, em 31 de dezembro de cada ano, 10% dos impostos municipais e das participações no FEF e no IRS, enquanto no referente aos empréstimos de médio e longo prazos, esse limite é de 100%, n.º 2 daquele artigo, com as exceções previstas nos n.ºs 5, 6 e 7, atinentes a projetos de recuperação urbana, infraestruturas e comparticipação em investimentos de origem comunitária.

No que toca aos empréstimos para saneamento financeiro e reestruturação financeira, que visam corrigir situações de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, realidade que não sendo nova se veio a agravar com o decorrer do tempo, o grau de exigência e de controlo introduzidos pelo legislador para a sua contratação, ao longo dos art.ºs 40.º a 42.º da presente lei, evidenciam o elevado nível de preocupação que o problema suscita.

Com efeito, à luz da doutrina expandida pelo art.º 40.º, a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, que o preceito (ao contrário do art.º 41.º, no que tange à situação de desequilíbrio financeiro estrutural), não define, mas que se intui da respetiva leitura, como sendo o limiar da capacidade do município para satisfazer atempadamente os compromissos e obrigações a que se encontrava adstrito ou vinculado, o legislador impôs a obrigação de contratar um empréstimo que não aumentando o endividamento líquido do município, 40.º, n.º 1, redistribua o esforço financeiro por um período de tempo mais dilatado, que poderá ir até ao limite de 12 anos, 40.º, n.º 6, de modo a solver os compromissos vencidos ou em vencimento e a aliviar a pressão sobre a respetiva tesouraria.

Para tanto, deveria o município instruir o necessário pedido, com um estudo fundamenado sobre a sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o mesmo período de tempo do empréstimo, nº 2, a ser aprovado pela assembleia municipal, nº 3, ficando os órgãos executivos obrigados ao seu cumprimento, nº 4, alínea a), a não celebrar novos empréstimos para o mesmo fim no prazo de cinco anos, alínea b), a elaborar relatórios semestrais sobre o cumprimento e a execução do plano e a remetê-los para apreciação ao órgão deliberativo, alínea c), a remeter ao ministro das finanças e ao ministro da tutela cópia do correspondente contrato, alínea d), não podendo, em caso de incumprimento, contratar quaisquer novos empréstimos ou recorrer à cooperação técnica e financeira com a administração central, alíneas a) e b), do nº 5, e a remeter anualmente à assembleia municipal, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.

Na vertente do **reequilíbrio financeiro municipal**, aplicável aos municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, cuja declaração compete à assembleia municipal, por proposta do executivo, artº 41º, nº 2 ou, subsidiariamente, por despacho conjunto do ministro das finanças e do ministro da tutela, após comunicação da Direção Geral das Autarquias Locais, nos casos em que se verifique a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas do ano anterior, nº 3, alínea a); o incumprimento nos últimos três meses, sem que mostrem suficientes as disponibilidades para a sua satisfação no prazo de dois meses, de dívidas por quotizações para a segurança social ou ADSE, créditos emergentes de contrato de trabalho ou rendas de qualquer tipo de locação, alínea b) e subalíneas i), ii), iii) e iv).

Declarada a situação de desequilíbrio financeiro, o município submete à aprovação do ministro das finanças e do ministro da tutela um plano de reequilíbrio financeiro, nº4, no qual deverão ser especificadas, nomeadamente: as medidas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, tanto por via da potenciação e ampliação de receita, como da contenção da despesa, alínea a); as medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal, durante o período de vigência do aludido contrato, nomeadamente no que se refere aos empréstimos a contrair, alínea b); os objetivos a atingir no período e o seu impacto anual no primeiro quadriénio.

A aprovação do plano pelos ministros respetivos, autoriza o município a celebrar um contrato de reequilíbrio financeiro com uma instituição de crédito, por um prazo até 20 anos, onde se inclui um período de diferimento máximo de cinco anos, nºs 5 e 6. Na vigência deste contrato, as autarquias ficam sujeitas a um acompanhamento trimestral da sua execução pelo ministro da tutela e a algumas limitações decorrentes da necessidade de comunicação prévia

quanto à contratação de pessoal e à aquisição de bens e serviços ou adjudicação de empreitadas de valor superior ao legalmente exigido para a realização de concurso público, nº 7, alíneas a) e b). Tanto a ausência da comunicação referida, como o incumprimento dos objetivos definidos no plano, implicam a retenção de 20% dos duodécimos do FEF, até a situação se encontrar regularizada, nº 8.

Como novidade surge, também, no contexto da saneamento financeiro municipal, o **Fundo de Regularização Municipal (FRM)**, com vista a fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios, assente na redução das transferências dos municípios que violem os limites legais de endividamento líquido, nos termos do nº 4, do artº 5º e dos artºs 37º e 42º, bem como do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março, que o regulamentou e densificou, atribuindo-lhe competência para efetuar pagamentos aos credores a partir da referida retenção.

Por último, uma breve referência ao artº 33º que prevê uma majoração de 10% da participação no FFF no que toca às freguesias objeto de fusão, até final do mandato posterior a esta, antecipando, ao que parece, o objetivo de redução do número de freguesias que só viria a consumir-se em 2013, através da Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro.

Traçado este breve esboço sobre as várias LFL, que vigoraram sucessivamente até à Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que rege desde 01 de janeiro de 2014, é sobre esta que de seguida passaremos a debruçarmo-nos, de modo mais enfático e aprofundado, pois ao contrário das demais, esta constitui direito vivo, a reclamar, por isso mesmo, um maior cuidado de observação e análise, nomeadamente em termos de uma melhor explicitação das características e do modo de funcionamento dos mecanismos perequativos.

41 – A LEI Nº 73/2013 E OS MECANISMOS PEREQUATIVOS

6ª Lei das Finanças Locais

QUESTÕES PRÉVIAS

Tal como já observamos noutros pontos do nosso trabalho, a autonomia do poder local constitui um adquirido constitucional, vertido *ab initio*, nos artºs 6º e 237º (atual 235º) da Constituição da República Portuguesa. Para além da sua consagração na Lei Fundamental, o legislador ordinário não se cansou de a proclamar, tanto nas diferentes versões da Lei das Finanças Locais que se foram sucedendo, como noutra legislação avulsa inerente a esta temática.

Visto que a abordagem a efetuar à atual LFL (Lei 73/2013, de 3 de setembro), terá de partir, forçosamente, de uma perspetiva diferente das anteriores, dado tratar-se de direito vigente, tal exige que procedamos a um enquadramento próprio, para melhor situarmos o seu âmbito de regulamentação, os princípios que versa e lhe subjazem e as finalidades e objetivos que visa atingir.

Dado que dela e da sua aplicação decorre a concretização dos princípios inscritos na Constituição atinentes à dimensão perequativa, enquanto justa repartição dos recursos entre o Estado e as autarquias locais, começemos por nos debruçar sobre **o que representa a perequação financeira nas suas dimensões vertical e horizontal**, aspetos que temos vindo a abordar ao longo deste capítulo do nosso trabalho, em sede de análise das diferentes leis de finanças locais, desde a Lei nº 1/79 à Lei nº 2/2007 **(-36.2 e 36.2-1)** e onde voltaremos sempre que o normal desenvolvimento do texto o justifique. Mas, por agora, impõe-se que lhe tracemos melhor a respetiva identidade e modo de funcionamento.

41.1- CARATERÍSTICAS E FUNDAMENTOS DE TAIS MECANISMOS

Os mecanismos perequativos têm por fundamento a busca do equilíbrio na distribuição das receitas públicas, ou seja, dos dinheiros públicos, entre o Estado e os vários níveis de administração territorial, à luz da amplitude e das responsabilidades que a cada um se encontram adstritas, o que corresponde à sua dimensão vertical. Já no contexto da redistribuição desses recursos na esfera dos entes infraestaduais, cujo objetivo se prende com a correção das assimetrias existentes entre autarquias do mesmo grau, no sentido de discriminar positivamente as de menores índices de desenvolvimento, em desfavor das mais desenvolvidas, com vista a aproximar os parâmetros qualitativos atinentes às condições de vida observadas nas várias regiões do País, estamos prante a perequatividade horizontal.

A **primeira implementação** destes mecanismos, embora em termos ainda cautelosos e incipientes, resultou da aplicação da **Lei nº 1/79 (1ª LFL)**, de 2 de janeiro, na sequência do comando constitucional inserto no nº 2 do artº 240º, do texto original da CRP, operando-se o seu desenvolvimento através das **leis de finanças locais** subsequentes, à medida das necessidades de resposta aos renovados desafios que o decurso do tempo e o evoluir da sociedade, nas suas múltiplas dimensões, foram colocando.

Com efeito, tal como se verificou com a evolução do Estado, desde o último quartel do século XIX, se não antes, mas essencialmente durante o século XX, com particular destaque para a sua segunda metade, em que de um Estado mínimo se evoluiu para um Estado

interventor e regulador da economia, até ao patamar de um verdadeiro Estado prestador - o atual Estado social - predominante nas sociedades mais evoluídas, nomeadamente nas europeias, também ao nível das autarquias locais, pelo menos em termos nacionais, observamos esse ciclo evolutivo.

De facto, como sabemos, antes do 25 de Abril de 1974, especialmente no período do Estado Novo, que nos é mais próximo, a importância social das autarquias era muita reduzida – mínima, mesmo, no que se refere às freguesias – pois desempenhavam um papel mais de enquadramento e de controlo das populações, essencial à coesão e manutenção do regime, do que de verdadeiro apoio às suas necessidades. A partir de 1974, a situação altera-se radicalmente, e o seu desempenho assume, então, particular relevo, nomeadamente em termos de dinâmica económica, com a recuperação e a construção de infraestruturas de vária ordem, desde as viárias às desportivas, passando por muitas outras de índole diversa, carências que atualmente se encontram em grande medida satisfeitas. Operou-se, por isso, uma significativa libertação de energias para funções de carácter mais acentuadamente social, ideia que a generalidade das autarquias, com destaque para os municípios, abraçou.

Esta nova dimensão do papel das autarquias, representou uma deslocação do eixo central das suas atividades e responsabilidades tradicionais, no sentido de apontar para uma perspetiva mais prestacional e mais centrada nas pessoas e na resposta às suas necessidades e aspirações individuais e menos na construção de redes viárias e de outros equipamentos coletivos. Como bem nota MARTA REBELO¹⁰⁷, ao referir que “*ao município infraestruturador sucede o município prestador*”.

41.2 - OS DIFERENTES PLANOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA

Ora, como antes vimos, a institucionalização dos **mecanismos perequativos** resultou da **vontade do órgão legiferante primário**, expressa logo no texto original da Constituição (artº 240º) e transposta, entretanto, para o artº 238º do articulado atual. A sua base justificativa assenta, porém, nos princípios da **garantia da autonomia local - autogoverno ou autoadministração** - reconhecido às populações através dos seus órgãos representativos – onde avulta, de modo particularmente incisivo, a **autonomia financeira** - cujo escopo fundamental consiste em

¹⁰⁷ - REBELO, MARTA – Reforma do Sistema de Financiamento Local - in 30 Anos de PODER LOCAL na Constituição da República Portuguesa: Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006. Edição Cejur, pp 29 a 40 (especialmente p. 34). Itálico nosso.

assegurar aos entes autárquicos, os meios financeiros necessários ao desempenho das atribuições que lhe estão constitucional ou legalmente confiadas.

Daí que **dimensão autonómica** não abarque, apenas, a respetiva vertente financeira, *tout court*, antes **englobe os seus diversos desdobramentos**, todos eles associados ao princípio da existência de finanças próprias, como é o caso da elaboração e **aprovação do orçamento**, dos **planos de atividade**, do **balanço e contas**, da **arrecadação de receitas**, da **concretização de despesas** e da **gestão do respetivo património** sem intervenção de terceiros¹⁰⁸.

Não obstante decorrer, por regra, como se referiu, diretamente do ordenamento constitucional, o figurino (ou figurinos) perequativo pode cobrir-se de várias vestes, em função da própria organização estadual e da coerência de cada sistema. Como nos dá conta JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹⁰⁹, autor cujos passos, no referente a esta temática iremos seguir de perto, a **autonomia financeira** dos entes locais, enquanto garantia constitucional que lhe é conferida, **pode assumir uma dimensão positiva ou negativa**, em termos de teorias puras e, como tal, em bom rigor inaplicáveis na vida prática. Todavia, do seu confronto teórico e programático é possível sintetizar vias de compromisso, que não assumindo nem rejeitando nenhuma delas, de ambas retira, ou pode retirar, aspetos positivos tendentes a encontrar soluções mais consensuais e consentâneas com os problemas suscitados pela complexidade inerente a qualquer sistema perequativo.

Em termos da sua **dimensão positiva**, tal como nos explica o referido autor no artigo já citado, a autarquia local tanto pode ser perspectivada como (i) ***“uma solução organizatória de repartição vertical de poderes”***, quer como (ii) ***“uma imposição emanada das exigências do princípio democrático”***¹¹⁰. No primeiro caso, **enquanto organização**, a autarquia representa interesses próprios de uma comunidade, reclamando uma fatia do poder público no âmbito da sua repartição global, correspondente a atribuições específicas conexas com aqueles seus interesses e com a inerente álea de independência decisória. Já na segunda vertente, **como emanção democrática**, a sua materialização assenta no conceito de governo direto das populações e da sua mais densa participação na vida cívica e política local, traduzindo-se numa democracia mais próxima das comunidades suas representadas.

No âmbito da **vertente negativa**, segundo a tese do mesmo autor, que no geral subscrevemos, a primeira ilação a tirar é de que a competência das autarquias, para além de

¹⁰⁸ -Artº n.º 238, n.ºs 1, 2 e 3 da CRP, a que a revisão de 1997, veio aditar o n.º 4, onde se refere: As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei, o que nos parece corresponder a uma visão mais alargada do conceito autonomia.

¹⁰⁹ -ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA – in 30 Anos de PODER LOCAL, op. cit pp. 40 a 75.

¹¹⁰ P. 47 do artigo citado. Negrito e itálico nossos.

derivada, é também limitada, pois não pode tomar posição sobre todas as questões jurídicas que lhe surjam, dado estas poderem ter como referência (e frequentemente têm) uma maior amplitude territorial, ou poderem abranger um patamar de decisão política mais elevado no interior da organização estadual, aspetos estes que colocam em evidência os limites e o balizamento da sua atuação.

O problema, é claro, coloca-se essencialmente ao nível da gestão financeira, alma *mater* de qualquer sistema de gestão e de qualquer mecanismo de distribuição de recursos. Do ponto de vista da **centralização**, para onde nos remete a **perspetiva negativa** da autonomia local **em termos puros**, segundo a qual apenas o Estado pode praticar atos financeiros, facilmente se conclui pela sua inadequação, face à ausência de proximidade dos territórios e das populações por parte dos decisores, o que impede uma melhor avaliação das suas necessidades e da tomada das medidas mais apropriadas a solucionar ou amenizar os problemas ou as condicionantes suscitadas.

Já no que concerne à **descentralização**, refletindo esta o ponto de vista da **dimensão positiva** da autonomia, também **em termos puros**, ao invés do sistema anterior, só os entes infraestaduais podem praticar tais atos. Esta perspetiva, no entanto, colide com dimensões de ordem territorial e económica, que limitam o seu campo de atuação e a sua capacidade financeira, em contraste com os grandes investimentos necessários à produção de certos bens públicos ou semipúblicos, desde o abastecimento de água à colocação de redes de esgotos ou ao tratamento de lixos, situação incompatível com territórios de reduzida dimensão, diminuta capacidade técnica e financeira e consumidores em número insuficiente para rentabilizar os recursos aplicados.

Daqui se infere, como supra se disse, a necessidade de adotar outras soluções de modo a ultrapassar o binómio centralização/descentralização, na sua pureza teórica, arredando os pecados próprios de cada um dos sistemas descritos e procurando sintetizar as suas virtudes, de modo a encontrar saídas mais adequadas e capazes de responder aos **desafios decorrentes da própria perequatividade**, desde o imperativo de **absorver tensões e atritos no seio dos vários entes territoriais envolvidos**, que podem surgir em redor de questões tão diversas como a eficiência económica, a individualidade ou corresponsabilidade solidária ou, até, entre a individualidade e as limitações dos entes locais, em contraste com as prerrogativas ou poderes normativos reconhecidos ao Estado central, enquanto detentor da competência soberana sobre todo o território e aparelho estadual (competência das competências).

É deste confronto programático que emerge a solução adotada pela generalidade dos Estados com reconhecimento da autonomia local, ou pelo menos por muitos deles,

independentemente da sua configuração constitucional, unitária, federada ou regionalizada, que se traduz num **sistema misto**, correspondente a um nível de **descentralização financeira (ou federalismo financeiro)**, onde se abrigam e convivem competências financeiras estaduais ao lado de competências financeiras infraestaduais, regionais ou locais.

41.3 - O PARADIGMA CONSTITUCIONAL E A ESTABILIDADE DA RECEITA FISCAL

O caminho supra descrito, é o apontado pela Constituição da República (CRP), que no n.º 1, do art.º 6.º, referindo-se à unidade do Estado, o descreve do seguinte modo: **o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.**

Por sua conta, o n.º 1 do art.º 235.º, reafirma que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, que são, acrescenta o n.º 2, pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Enquanto, por seu lado, o art.º 238.º, define os parâmetros de ordem patrimonial e financeira de que essa autonomia se reveste, enunciando no n.º 2, o princípio da justa repartição dos recursos entre o Estado e as autarquias locais – **perequação vertical** - e a necessária correção das desigualdades no seio destas – **perequação horizontal** - quando englobadas no mesmo grau ou nível de decisão. Da leitura destes preceitos, parece resultar, com mediana clareza, que a nossa Constituição consagra efetivamente a **descentralização financeira** (ou federalismo financeiro), como a via virtuosa para enquadrar as relações financeiras e a distribuição de recursos entre os diferentes níveis de poder e de organização territorial.

Todavia, no âmbito desta distribuição de poderes e competências operada pela CRP, **há que indagar da adequação do seu exercício em cada patamar de intervenção** ou nível decisório, seja na vertente da despesa, seja na vertente da receita. Isto, naturalmente, em atenção às situações em que o Estado central intervém na sua distribuição, desconsiderando as que ocorrem na estrita esfera do ente local, como é o caso das receitas geradas no seu próprio seio. O ponto é: quem deve administrar (distribuir/redistribuir) a receita fiscal?

Em termos de **despesa**, visto o problema numa perspetiva espacial, coloca-se a questão de saber qual a entidade mais apta e melhor apetrechada para assegurar um uso eficiente dos recursos, no respeito pela sua distribuição em termos equitativos, terreno onde se joga, já se vê,

a dicotomia centralização/descentralização, sabendo-se que existem fatores que militam a favor e em desfavor de uma e de outra das soluções.

Com efeito, de um ponto de vista da estabilização financeira e da correspondente necessidade de controlo monetário, mas também da redistribuição equilibrada de parte dos recursos pelos atores infraestaduais, afigura-se como mais adequado caber ao Estado o desempenho dessa tarefa; já do ponto de vista da descentralização, a transferência dessa responsabilidade para os entes locais, permite orientar (conectar) a respetiva despesa com o concreto benefício territorial dele adveniente, podendo infundir maior vocação técnica e inovatória na produção de bens públicos, potenciada pela saudável competição gerada ao nível dos entes locais, além de gerar menor resistência às mudanças, como é próprio das organizações micro em cotejo com as organizações macro.

Quanto à **receita**, a situação parece ser ainda mais complexa, atenta a latitude das suas condicionantes pois, para lá dos inerentes limites ao intervencionismo fiscal, área de reserva relativa do órgão legiferante primário [165,1-i), da CRP], **existem outras, de carácter genérico nuns casos, e específico noutros**, que freiam eventuais voluntarismos descentralizadores mais arrojados.

Na verdade, à já enunciada reserva de lei a favor da A.R. (ou do Governo) no que se refere à criação de impostos (mas também de taxas – taxas tributos) e à definição do respetivo regime, nos seus aspetos nucleares - bases de incidência, taxas aplicáveis, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes - acrescem postulados económico-financeiros, no âmbito tributário (impostos, taxas e contribuições), que têm em vista, por um lado, garantir um montante de receitas que não ponha em causa a cobertura de despesas (despesas mínimas de funcionamento) dos órgãos locais e, por outro, garantir uma certa unidade ou nível de aproximação das condições de vida das populações nos diferentes espaços territoriais, **aspetos que só o poder central pode assegurar**.

Sem desconsiderar as condicionantes antes elencadas, há que notar que existem outras de natureza marcadamente financeira, com eventuais reflexos negativos no equilíbrio financeiro dos entes infraestaduais, que estes devem ponderar em sede reivindicativa perante o poder central, de que convém destacar:

i)-razões de previsibilidade – para uma boa gestão da sua tesouraria, as receitas das autarquias não deverão assentar sobre uma base móvel ou variável de incidência real (IRS, IRC e IVA), atento o risco da sua erosão, pelo que estas deverão ser consideradas receitas do Estado central; *ii)-de igual modo, para evitar situações de desigualdade entre os entes autárquicos*, não é aconselhável que os impostos assentem em bases de tributação desigualmente repartida,

como decorre daqueles que têm como referência a disponibilidade de certos recursos naturais em algumas zonas do território; *iii)-da mesma maneira não se recomenda, atento o elevado risco financeiro que lhe subjaz, a procura de receitas no âmbito de impostos com caráter redistributivo (subsídios, abonos, etc.)*, como aconteceria, por exemplo, no âmbito das contribuições para a segurança social. *iv)-por último, não se divisam vantagens, pelo que são de evitar, impostos com elevada carga administrativa e pesados custos de cobrança*, de que os combustíveis e o álcool são bons exemplos, devendo, por isso, serem mantidos, também estes, na esfera do Estado central.

Por razões de estabilidade e previsibilidade da receita e (quase) ausência de conflitualidade em termos da sua fixação, liquidação e cobrança, **a fiscalidade local deve assentar, preferencialmente, na tributação do património imobiliário**. Não só porque os bens a tributar se situam no seu território, mas também porque as respetivas bases de incidência não estão sujeitas, por princípio, a tão bruscos níveis de erosão. Além disso, a globalização da economia e dos movimentos financeiros, bem como a complexidade de muitas das operações que lhe são conexas, em associação com uma incontrolável mobilidade dos agentes económicos, não só recomendam, como do nosso ponto de vista exigem, que as funções tributárias mais complexas e de maior risco, sejam assumidas ao nível estadual.

Questão diferente é a que se prende com a repartição das receitas arrecadadas, competindo ao legislador, constituinte ou ordinário, após a prévia definição de quem cria, liquida e arrecada certo tributo, definir quem dele vai beneficiar, o que poderá reclamar uma de duas soluções: **i)- o legislador estipula que a receita arrecadada pertence em exclusivo cada um dos entes** (locais, regionais ou centrais), no que nos encontramos perante um sistema de *“separação ou afetação integral”*¹¹¹; **ii)-ou estipula que o tributo deve ser cobrado por determinado ente público e o respetivo produto ser repartido por vários beneficiários**, caso em que nos remete para um sistema de *“fiscalidade partilhada”*¹¹², em oposição a uma possível *“especialização fiscal”*¹¹³, situação em que o tributo é cobrado por unidades de competência centralizada, especialmente vocacionadas para o efeito, sendo a receita arrecadada posteriormente distribuída pelos entes infraestaduais, conforme critérios previamente determinados.

Esta distribuição de recursos, com base na cobrança de certos impostos, classificados, na maioria das vezes, como impostos locais, mas sobre os quais, o nível de atuação das

¹¹¹ - ROCHA, JOAQUIM FREITAS da – 30 Anos de Poder Local: obra e artigo citados, p. 61. Itálico nosso.

¹¹² - Idem - aspas no original. Itálico nosso.

¹¹³ -Idem – aspas no original. Itálico nosso.

autarquias se encontra limitado e sem (ou com diminuta) capacidade legal para influir na geração de receitas, mas também, pelo menos indiretamente, na fixação dos valores de despesa, facilmente nos conduz à conclusão de que se impõem outros mecanismos, com vista a um reforço dos meios financeiros dos entes locais, em benefício dos mais desfavorecidos, de modo a assegurar a sua pretendida e proclamada autonomia financeira.

Aqui entram **os mecanismos perequativos**, com uma função corretiva, à luz de um ideal de justa distribuição e redistribuição dos recursos públicos, em correspondência com os **princípios e valores da solidariedade** decorrentes da CRP enquanto expressão de um princípio materialmente constitucional, que deve envolver e obrigar os diversos entes públicos territoriais, mas também com base noutra finalidade e noutro princípio, este mais caro e mais denso, que é o **princípio da unidade do Estado**.

42 - A OPERATIVIDADE DOS MECANISMOS PEREQUACIONAIS

Como sabemos, e como muito bem se observa a partir do esquema que ousamos importar e abaixo reproduzimos, idealizado por JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹¹⁴, autor cujo raciocínio, aliás, continuamos a acompanhar, **a perequação financeira opera em dois momentos distintos: i)-num primeiro momento, projeta os seus efeitos de cima para baixo**, do vértice da pirâmide para a sua base, traduzindo-se essa distribuição de recursos do ente posicionado mais alto para os que se encontram situados em plano organicamente inferior, na **perequação vertical**; ii)-num segundo momento, o mecanismo perequativo já se desenvolve **numa vertente plana**, isto é, entre autarquias do mesmo grau, visando uma redistribuição dos recursos que permita corrigir algumas das assimetrias que persistem ao nível dos entes infraestaduais. Aqui, já é no domínio da **perequação horizontal** que nos movemos.



Este esforço de igualização ou aproximação das condições de desenvolvimento dos diferentes espaços territoriais, tem de encontrar-se em motivações de diferente natureza, tanto de ordem objetiva como de ordem subjetiva. Com efeito, em primeiro lugar, releve-se a procura de uma igualdade em sentido objetivo – que visa corrigir ou compensar desequilíbrios ao nível do próprio território - decorrentes de condicionantes de ordem natural, desde a orografia, ou o clima, aos recursos naturais ou à localização, mais próxima ou mais afastada do litoral.

Em segundo lugar, atende-se à obtenção de uma igualdade subjetiva, em que o foco já não é o território, mas sim as pessoas físicas e as empresas, através da correção das assimetrias regionais, de modo a obter uma igualdade efetiva entre todos, independentemente do lugar onde vivam ou onde exerçam atividade. Mas outras vias podem também ser exploradas, atinentes à eficiência da máquina administrativa ou à consideração de certos bens locais como preferentes, ligados, por exemplo, à cultura e ao desporto, de modo a contribuir para esse objetivo igualitário, ou pelo menos de aproximação dos entes menos desenvolvidos aos mais desenvolvidos.

Descritos, no essencial, os mecanismos perequativos, convém referir que os mesmos não se confundem com a perequação enquanto tal. É certo que também ela se reveste desta dupla dimensão – vertical e horizontal. Todavia, na vertente horizontal, ou seja, no âmbito da repartição de receitas entre autarquias do mesmo grau, as correções assimétricas tanto podem fazer-se nesse plano, como a partir de verbas estaduais, enquanto a perequação vertical, para se efetivar, não pode prescindir dos instrumentos verticais.

42.1 - OS INSTRUMENTOS ESSENCIAIS

Atento o que ficou dito, importa agora fazer referência a alguns instrumentos específicos de que é possível deitar mão, para tornar efetiva a pretendida perequatividade, os quais se podem revestir de características funcionais e jurídicas muito diferenciadas.

Sob o ponto de vista do enquadramento normativo, esses instrumentos podem ser **vinculados ou discricionários**, significando no 1º caso, que os financiamentos perequativos se traduzem por dotações financeiras suportadas por ato normativo superior (Constituição ou Lei), tanto em termos da sua criação, como em termos do seu conteúdo - montantes e critérios da sua atribuição. Além disso, essa **vinculação**, tanto pode ser **absoluta como relativa**, dependendo do beneficiário nada poder fazer em termos dos pressupostos da sua atribuição, ou dispor de alguma margem de conformação no interior de balizas previamente fixadas - veja-se a título de exemplo, a al. c), do artº 25º, da Lei 73/2013, de 03 de setembro, em que os municípios

beneficiam de uma participação variável até 5% do IRS, a que podem renunciar, no todo ou em parte, a favor dos sujeitos passivos residentes na sua circunscrição; já do ponto de vista dos **instrumentos discricionários**, a atribuição desses financiamentos enquadra-se no regime das subvenções, visto a sua concessão depender da **vontade do agente ou da autoridade concedente**, que também delimita o perímetro do seu conteúdo.

Naturalmente que o critério prevalecente deve ser o da utilização de instrumentos vinculados, assentes em dotações financeiras, por razões de transparência e de controlo da justiça relativa, no contexto das autarquias do mesmo grau ou nível de responsabilidade. E quando assim não aconteça, por razões de interesse nacional, relacionadas com grandes projetos de investimento de repercussão local ou regional, ou outros motivos relevantes, nomeadamente eventuais catástrofes naturais, tal deve ser devidamente justificado e fundamentado pelo legislador estadual.

Mas também o modo de concessão é suscetível de sofrer variações, pois tanto pode operar com base em **instrumentos automáticos**, como ser desencadeado por solicitação dos interessados. São **automáticos**, os instrumentos que resultam diretamente da norma que os criou ou instituiu que, em regra, associamos aos **financiamentos verticais**, decorrentes da aprovação da Lei do OGE. Os segundos, os que reclamam alguma iniciativa – petição, candidatura ou requerimento - por parte do ente local que deles pretenda beneficiar, no âmbito das disponibilidades previstas no OGE para afetação a determinadas finalidades, **são os não automáticos**.

Podemos, também, classificar tais **instrumentos de diretos ou indiretos**, em conformidade com o seu conteúdo, residindo tal diferenciação na atribuição pelo Estado de fundos pecuniários a determinados entes locais, na eventual assunção de encargos em substituição destes, ou na renúncia ou perdão de créditos de que a entidade estadual seja titular, o que pode configurar, nas últimas duas hipóteses referidas, situações de ajuda financeira dissimulada ou encapotada.

Uma outra figura de enquadramento, refere-se aos **instrumentos financeiros condicionados e incondicionados**, classificação que deriva, como facilmente se compreende, da existência ou não de uma condição associada. Existindo condição, esta pode revestir duas modalidades: condição suspensiva ou condição resolutiva. Estamos perante a primeira, quando a concessão do financiamento, para ser desencadeada, depende da verificação ou preenchimento de certos pressupostos previamente definidos. Todavia, falamos de condição resolutiva, quando a dotação financeira é atribuída com vista a uma determinada finalidade, ou

tipo de investimento, que o ente local desrespeita, incumprindo a condição a que se encontrava sujeito e incorrendo, assim, em risco resolutório.

Outra classificação possível, **ainda dentro dos financiamentos verticais vinculados**, refere-se aos **instrumentos consignados e globais**, cujo elemento diferenciador consiste no modo da sua afetação.

No que toca aos **financiamentos consignados**, a sua característica diferenciadora decorre da concessão ser feita com a vinculação, por parte do ente beneficiário, à obrigatoriedade de canalizar esses recursos para certo tipo de despesas ou investimentos pré-determinados, sem qualquer poder conformador da sua parte. Nesta vertente, cabem o Fundo e Coesão Municipal (FCM) e o Fundo Social Municipal, artºs 29º e 30º da LFL, pois a lei define-lhes as finalidades ou as despesas sociais que visam cobrir, como acontece, neste caso, com o FSM. Porém, ainda assim, há que distinguir a própria amplitude da **consignação**, que pode ser **mais ou menos fechada ou aberta**, conforme a lei defina uma área ou setor de atividade mais abrangente para afetação dos montantes consignados ou, em termos mais finos, identifique uma concreta e específica finalidade para o efeito.

Será naturalmente diferente consignar uma dotação financeira para prestações sociais, sem outros contornos, ou consigná-la a prestações sociais no âmbito da educação, ou da saúde, por exemplo, e mesmo no caso de nos atermos ao âmbito específico da educação, também não será a mesma coisa se o fim indicado for, por hipótese, a subsidiação de transportes escolares, caso em que não será permitida a sua utilização para a compra de manuais ou o custeio das refeições dos alunos.

Todavia, se o financiamento é concedido em bloco, com vista a suportar despesas de carácter geral, sem que o legislador cure da sua concreta aplicação, ficando a escolha ao critério do ente beneficiário, estamos perante uma **dotação financeira de carácter global**. Aqui se deve enquadrar, em nosso parecer, o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), artºs 28º e 36º da LFL, além da participação de, até 5%, por parte dos municípios, na coleta do IRS dos seus municípios, al. c), do artº 25º, da LFL, pois a utilização da dotação atribuída fica à discricionariedade da autarquia local (município ou freguesia), que decide das prioridades e das necessidades a satisfazer.

Embora se compreenda que o ideal, em termos teóricos, numa primeira visão do problema, seja a menor utilização de instrumentos condicionados, os quais se podem traduzir na eventual violação da autonomia política e administrativa dos entes locais, por poderem representar um modo de interferência na seleção da despesa e, em última análise, deixar a autarquia manietada e colocada perante uma situação de quase custódia financeira, também

nos parece que poderia conduzir a resultados perversos, deixar tudo ao seu livre critério, atento o risco das despesas e investimentos a realizar poderem ser orientados mais para a obtenção de resultados eleitorais imediatos do que para satisfazer o superior interesse das populações.

Noutra perspetiva de análise, dispomos, também, de **instrumentos periódicos e não periódicos**, cuja caracterização deriva da sua regularidade ou excecionalidade. Na verdade, se as dotações se destinam a cobrir despesas de carácter repetitivo ao longo de diversos períodos financeiros, como aquelas que se destinam a sustentar a máquina administrativa, concluímos que se trata de **instrumentos financeiros periódicos**. Se tais despesas resultarem de um evento ou acontecimento excecional e não revestirem esse carácter de regularidade, não sendo previsível, nem expectável a sua repetição nos exercícios económicos subsequentes, já nos encontramos perante **instrumentos financeiros não periódicos**, por corresponderem a despesas também elas não periódicas, que poderão ser consignadas ou não consignadas ou, ainda, consignadas ou globais.

42.2 - EM RESUMO

Como acabamos de observar, os instrumentos perequativos descritos são, na sua essência, **vinculados ou discricionários**. No domínio dos instrumentos vinculados, ainda devemos proceder à sua subdivisão em **condicionados e incondicionados**, podendo os condicionados serem também **consignados**, conforme as regras de aplicação e as limitações legais a que se encontram sujeitos, isto sem prejuízo do seu enquadramento noutras classificações possíveis, como periódicos e não periódicos, automáticos e não automáticos, consignados ou globais.

Assim, no âmbito dos **instrumentos vinculados condicionados** temos, por um lado, o **fundo de coesão municipal (FCM)**, cuja filosofia de distribuição tem por base a correção de assimetrias entre autarquias do mesmo grau, à luz de determinados níveis de capitação de impostos ou índices de desenvolvimento, calculados através de fórmulas pré-fixadas, que visam compensar os municípios mais desfavorecidos, seja pela via fiscal (**CF**), quando os impostos por estes cobrados ficam aquém das médias nacionais definidas como meta, seja por via de uma correção por desigualdade de oportunidades (**CDO**), que representa uma compensação atribuída a certos municípios, em que essa desigualdade de oportunidades corresponde a maiores dificuldades de acesso a condições capazes de proporcionar uma vida mais longa e com mais qualidade.

E, por outro lado, o **fundo social municipal (FSM)**, que visa financiar despesas de cariz social, cujo montante é distribuído pelos municípios a partir de certos indicadores objetivos, com

vista a cobrir despesas especialmente orientadas para as vertentes da educação de infância e do apoio aos mais idosos, como a construção ou melhoramento dos respetivos equipamentos, ou a contratação de pessoal para o efeito. Estas transferências, como antes se referiu, tanto podem ser afetadas a determinado domínio ou setor de atividade, com certa margem de conformação no seu interior por parte do ente local, como podem ser destinadas a um concreto investimento, não podendo, neste caso, ser desviadas para outro, o que lhes retira qualquer margem conformadora.

Quanto aos **instrumentos incondicionados**, mas vinculados, são constituídos pelo **fundo geral municipal (FGM)**, pelo **fundo de financiamento das freguesias (FFF)** e pela participação dos municípios numa percentagem que pode ir até **5%, da coleta de IRS** dos seus munícipes, líquida das deduções previstas no n.º 1, do art.º 78.º, do CIRS. Nestes casos, respeitando a legalidade, a margem de conformação da autarquia é total, pois não há qualquer controle de mérito das opções tomadas em termos da sua aplicação.

A incondicionalidade, todavia, não deve confundir-se com a não vinculatividade, pois trata-se de instrumentos perequativos verticais, em que a distribuição de verbas, no caso do **fundo geral municipal**, obedece a parâmetros imperativamente fixados, enquanto repercutores das atribuições e dos níveis de funcionamento e de investimento de cada município, em conformidade com as percentagens constantes do art.º 32.º da LFL, que melhor analisaremos quando nos debruçarmos sobre o seu articulado. O mesmo se passa, com a **participação dos municípios nas receitas do IRS**, cuja transferência o órgão central não pode obliterar, desde que os municípios, atempadamente, comuniquem as percentagens a cobrar, dentro dos limites legais antes referidos (até 5%).

No tocante ao **fundo de financiamento das freguesias**, também ele **vinculado, mas não condicionado**, corresponde a 2% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA, nos termos do art.º 36.º da LFL, cuja distribuição deve ser feita em conformidade com os critérios inscritos no n.º 1, do art.º 38.º, referentes à tipologia de área urbana, densidade populacional, número de habitantes e área, cuja ponderação atribuída a cada um destes critérios, o n.º 2 remete para diploma próprio.

Finalmente, restam-nos os **instrumentos discricionários** que, por princípio, deverão ser evitados, dados os riscos sérios de interferência do Estado central, pela via subvencional, no governo das autarquias locais. Porém, enquanto regra geral, pode sofrer alguns desvios, com base em justificações decorrentes da necessidade de financiar projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais no âmbito de políticas identificadas legalmente como

prioritárias, através da utilização de dotações afetas aos diversos ministérios, via OGE, com reconhecido relevo e importância ao nível do desenvolvimento regional ou local.

Mas tais subvenções podem decorrer, também, de atribuições feitas pelos ministérios da tutela e das finanças, de carácter excecional, com vista a prestar apoio financeiro às autarquias (ou governos regionais), em situação de calamidade pública, para compensar eventuais efeitos negativos de investimentos públicos, recuperar áreas urbanas degradadas ou repor a operacionalidade de infraestruturas públicas, sempre que tal exceda a capacidade e a responsabilidade das autarquias ou regiões.

Convém notar, porém, que este tipo de subvenções, não se confunde com os específicos mecanismos de recuperação financeira municipal, nomeadamente o Fundo de Apoio Municipal (FAM), previstos nos artºs 57º e segs, da Lei 73/2013, de 3 de setembro, que merecerão a nossa análise, quando nos debruçarmos sobre este instrumento financeiro.

Deve realçar-se, que para além da justa distribuição dos recursos financeiros entre o Estado central e os entes infraestaduais, condição da sua autonomia, subjaz à **perequatividade** uma outra função essencial, que decorre do **princípio da transparência**, que visa obstar à concessão de subvenções ou auxílios financeiros ocultos. Nesse medida, sempre que tais contribuições se processem fora das dotações previstas nos mecanismos legais comuns, têm de ser devidamente fundamentadas, para que não se suscitem dúvidas quanto à razoabilidade e justeza da sua atribuição.

Descritos de modo esquemático os mecanismos perequativos, antes de partirmos para o estudo dos instrumentos jurídicos que lhe servem de suporte e balizam a sua aplicação prática, parece-nos de considerar alguns aspetos do seu processo evolutivo, a partir dos iniciais objetivos propugnados pelo legislador constituinte.

43 - AS LEIS DE FINANÇAS LOCAIS E A GESTÃO FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS

Antes de mais, parece-nos poder afirmar-se, que as primeiras LFL traduziam essencialmente duas preocupações, paralelas no seu desenho, mas convergentes nos seus objetivos: por um lado, era patente o empenho do legislador na reafirmação da autonomia local, nos termos acolhidos *ab initio pela* C.R.P de 1976, a cada passo reafirmado pela via legal; por outro lado, em atenção a tal premissa, o sucessivo reforço de meios financeiros, através da afetação da receita de novos impostos, de modo a dotar os municípios e as freguesias de instrumentos de intervenção e de resposta aos desafios e às expectativas das populações que serviam.

Da convergência destes dois fatores, resultou um significativo reforço da capacidade de investimento das autarquias, particularmente dos municípios - nem sempre investimento de qualidade e devidamente justificado - o que representou um importante contributo para a afirmação e a credibilização do poder local e para a legitimação do próprio regime democrático. As populações viam obra feita, algo a que não estavam habituadas, com a consequente melhoria das suas condições de vida.

Todavia, não tardou muito - aspeto negativo - que essa obsessão pelo investimento, frequentemente sem a necessária ponderação da sua necessidade e dos seus custos - facto a que os sucessivos ciclos eleitorais não foram alheios - conduzisse um grande número de municípios a empolar os respetivos orçamentos para valores cuja execução efetiva, pelo menos do lado da receita, ficava muito longe dos montantes previsionais, sendo recorrente e comum a muitos deles, aquela arrecadação situar-se em valores percentuais à roda de 70% do inicialmente orçamentado. O respetivo equilíbrio financeiro, em tais situações, tinha de ser obtido através de financiamento bancário ou por via da acumulação de dívida a fornecedores.

Assim, o endividamento excessivo era um facto cada vez mais presente e um fardo cada vez mais pesado, com tendência a agravar-se, cujas obrigações daí decorrentes, grande número de municípios não conseguia suportar e solver em tempo aceitável. Confrontados com esta realidade, os poderes legislativo e executivo viram-se obrigados a tomar algumas medidas tendentes a corrigir ou a minimizar os seus efeitos, sem penalizações de maior para os municípios que incumpriam¹¹⁵, antes numa perspetiva pedagógica, com vista a reintegrar no rebanho cumpridor aqueles que dele tinham trespalhado.

Deste modo, foram criados alguns **mecanismos financeiros** tendentes a solucionar ou a amenizar o problema, através da **concessão de crédito a taxas de juro muito reduzidas e a prazos longos**, possibilitando aos municípios a reestruturação e o reescalonamento das dívidas, com o consequente alívio da pressão sobre as respetivas tesourarias. Foi o caso do **Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)**, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14 de fevereiro, a que se seguiu o **Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)**, este aprovado em 27 de novembro, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, a que se seguiu o **Programa de Apoio à Economia Local**

¹¹⁵ - CORREIA, FRANCISCO JOSÉ ALVEIRINHO- Municípios Financeiramente Desequilibrados: alguns contributos significativos, in *Questões Atuais de Direito Local* de janeiro/março de 2016, n.º 9, pp 9 a 30, especialmente p. 24, considera mesmo, que tendo em conta as medidas tomadas e os fracos resultados alcançados, mais parece ter-se pretendido premiar os infratores: Tomemos as suas palavras: "Com efeito, da análise da legislação a seguir referenciada ressalta que, na última década, o legislador parece que pretendeu premiar sempre os municípios desequilibrados e que excediam largamente a sua capacidade legal de endividamento com a criação de um conjunto de medidas pontuais, com vista a apoiar a sua recuperação financeira ...".

(PAEL), Lei 43/2012, de 28 de agosto, que tinha em vista o pagamento pelos municípios das dívidas a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias, isto na sequência da **Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)**, Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, que veio impor regras muito apertadas em termos de limites de prazos de pagamento.

Deve dizer-se, complementarmente, que a preocupação do legislador em relação à situação financeira dos municípios, ou de grande parte deles, embora já antes aflorada, por via das condicionantes e limitações colocadas à contratação de empréstimos, é particularmente notada a partir da 5ª Lei das Finanças Locais, a **Lei nº 2/2007**, de 15 de janeiro, com a introdução do conceito de **endividamento líquido municipal**, que veio estreitar as margens de fuga aos limites legais a que os municípios se encontravam obrigados, com destaque para as dívidas a fornecedores. Com a posterior publicação de outros normativos, para além da LFL, como foi o caso da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso antes referida, esse controlo acentuou-se. Seguiu-se, entretanto, a criação do **Fundo de Apoio Municipal (FAM)**, pela **Lei nº 73/2013**, de 3 de setembro, de adesão obrigatória, em termos de subscrição do seu capital por parte de todos os entes municipais, cuja finalidade, nos termos do seu artº 63º, é prestar **assistência financeira aos municípios** que se encontrem nas situações previstas no nº 3, do artº 58º (dificuldades financeiras), ou do artº 61º (rutura financeira), depois regulado e desenvolvido na sua forma de aplicação pela Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, alterada em questões de pormenor, pela Lei nº 69/2015, de 16 de julho.

Os referidos normativos introduziram algumas limitações em termos da gestão financeira e orçamental dos municípios, comprimindo, ainda que pontualmente, o seu grau de autonomia nesses domínios, o que tem conduzido alguns autores a questionarem a sua constitucionalidade, como foi o caso de VITAL MOREIRA¹¹⁶, ainda no domínio da Lei nº 2/2007, ao pronunciar-se sobre os limites ao endividamento municipal e sobre a delimitação dos conceitos de desequilíbrio financeiro conjuntural (dificuldades financeiras) e estrutural (rutura financeira) e as consequentes restrições à autonomia dos municípios, face à possível intromissão governamental feita a coberto daquele chapéu legislativo. Mais recentemente, já no domínio da atual L.F.L - Lei 73/2013 - também EDUARDO PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA¹¹⁷, a propósito da aprovação do Fundo de Apoio Municipal (FAM) e da obrigatoriedade dos municípios a ele aderirem - e para ele contribuírem - vieram contestar a legitimidade do legislador para comprimir

¹¹⁶ MOREIRA, VITAL – Empréstimos municipais, autonomia local e poder governamental, in *Direito Regional e Local*, nº 3, Março/Setembro de 2008, pp 25 a 44.

¹¹⁷ FERREIRA, EDUARDO PAZ e OLIVEIRA, ANA PERESTRELO de – O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 1, Janeiro/Março de 2014, pp61 a 80.

o princípio autonómico e de gestão dos recursos próprios das autarquias, ao impor aquela adesão e as correspondentes vinculações financeiras, na sua perspetiva, sem fundamentação consistente e sem o necessário ancoramento constitucional.

Em todo o caso, sem desconsiderar a posição destes autores¹¹⁸, aliás de grande pertinência, parece-nos que, no essencial, o princípio da autonomia tem sido preservado e constitui hoje um adquirido inquestionável do nosso regime democrático. Cremos, mesmo, sem desvalorizarmos o amplo **suporte jurídico** que lhe é conferido, tanto ao nível da **Constituição**, como ao nível do direito convencional, através da **Carta Europeia da Autonomia Local**, que o poder local já se projeta acima daqueles normativos, como princípio estruturante do Estado de Direito Democrático.

44 - GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Com efeito, o reconhecimento autonómico feito pela lei fundamental, surge logo no n.º 3, do art.º 3.º, da CRP, ao destacar a existência do poder local e a sua capacidade para a emissão de atos próprios, desde que conformes com os normativos constitucionais. O n.º 1, do art.º 6.º, reitera esse princípio, no contexto da unidade do Estado e da inalienabilidade de qualquer parcela do seu território, princípio este bem vincado pelo n.º 3, do art.º 5.º, ao passo que o n.º 1, do art.º 235.º, estabelece que a organização democrática do estado compreende a existência de autarquias locais, enquanto o n.º 2, deste mesmo artigo, acrescenta que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

À luz do n.º 1, do art.º 236.º da Constituição, como já vimos anteriormente, a organização autárquica no continente é composta por freguesias, municípios e regiões administrativas, estas ainda não criadas, enquanto nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que aliás

¹¹⁸ -Deve reconhecer-se, em bom rigor, que os autores citados se pronunciam sobre coisas diferentes, ainda que em ambos os casos esteja em causa a autonomia administrativa e financeira dos municípios. De facto, Vital Moreira contesta a constitucionalidade da interferência governamental na gestão financeira dos municípios, quando estes se encontram em dificuldades, retirando-lhes margem de atuação para, por si próprios, buscarem as melhores soluções. Convém referir, que na altura do supra citado parecer deste ilustre constitucionalista, o Fundo de Apoio Municipal ainda não existia, pois só viu a luz do dia com a Lei 73/2013. No caso de EDUARDO PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA, a situação é diferente, visto que estes autores, com base no mesmo princípio da autonomia local, contestam a legitimidade constitucional do FAM, nos termos em que o mesmo foi criado, isto é, com a obrigação de todos os municípios subscreverem parte do seu capital, independentemente da sua vontade, da sua própria situação financeira e dos municípios que se encontrem a necessitar de apoio. Neste caso, trata-se de mais do que interferir na gestão dos municípios em dificuldades – pois não é esse o ponto –, visto tratar-se de uma redução, quase expropriação, dito com exagero, é claro, de uma parte das receitas de cada município, sem o seu consentimento e, em muitos casos, contra a sua vontade. Neste sentido, a afronta à autonomia local, revela-se aqui particularmente violenta.

beneficiam de Estatuto Político Administrativo próprio (artºs 225º e segs da CRP), nos termos da previsão constitucional inscrita no nº 2, apenas existem freguesias e municípios. Por sua vez, o nº 1 do artº 237º, estabelece o princípio da descentralização administrativa, aduzindo, em homenagem a esse princípio, que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei.

Nessa perspetiva, o nº 1 do artº 240º, dá-nos nota da possibilidade de organização de referendos locais, em matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, ao que acresce, segundo o artº 241º, o poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados de autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, sendo que o exercício da tutela administrativa, prevista no nº 1, do artº 242º, comporta, apenas, o controlo da legalidade e não a avaliação do mérito das decisões.

A organização das autarquias locais, como resulta do nº 1 do artº 239º da CRP, abrange uma assembleia eleita, dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável. Por sua vez, o nº 2 esclarece que a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.

Não subsistem dúvidas quanto ao amplo reconhecimento da **autonomia local** vertida na Constituição, e ao cariz descentralizador do seu exercício **em termos administrativos e funcionais**, em contraste com a prática administrativa derivada da aplicação do Código Administrativo de 1940, que primava por um acentuado centralismo, próprio, aliás, de qualquer regime avesso à ordem democrática.

Também no que toca à **vertente tributária e financeira**, o quadro constitucional assegura um vasto leque de poderes e competências, que refletem o grau de autonomia financeira, tributária e orçamental que às autarquias é constitucionalmente reconhecido.

De facto, a chamada Constituição fiscal, evidencia essa preocupação logo no nº 1 do artº 103º, quando refere que o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Este enunciado constitucional, que o nº 1 do artº 104º reforça e complementa, constitui, a nosso ver, um primeiro foco quanto à filosofia enformadora do nosso direito fiscal. A alusão à justa repartição dos rendimentos e da riqueza, remete-nos, desde logo, para o princípio da tributação baseado na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, isto nas relações Estado/contribuintes, tal como nos indica o ponto de partida para a justa repartição das receitas entre o poder central e o poder local, ou seja, para a implantação de um verdadeiro sistema perequativo, suporte primeiro de qualquer grau de autonomia financeira a nível local.

Na base de tais princípios, estatui a alínea e) do n.º 3, do art.º 106.º, da CRP, que a proposta de orçamento do Estado é acompanhada de relatórios sobre a transferência de verbas para as regiões autónomas e autarquias locais.

Todavia, o verdadeiro **estribo constitucional da autonomia** financeira e orçamental (e mesmo tributária) das autarquias locais, bem como o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e os entes autárquicos, tem a sua verdadeira sede nos **art.ºs 238.º e 254.º da C.R.P.**, donde, aliás, emergem e se fundam, em nosso entender, os mecanismos perequativos.

Efetivamente, logo no n.º 1, do art.º 238.º, é afirmado que as autarquias locais têm património e finanças próprios. Por sua vez, o n.º 2, diz-nos que o regime de finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. **Aqui temos, portanto, a perequação financeira na sua dupla dimensão – vertical e horizontal.**

Por sua vez, o n.º 3, acrescenta que as receitas próprias das autarquias locais incluem, obrigatoriamente, as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços, enquanto o n.º 4, introduzido pela revisão constitucional de 1997, parece indiciar alguma intenção do legislador no sentido de vir a alargar, a prazo, o âmbito dos instrumentos tributários no financiamento local, ao referir **que as autarquias podem dispor de poderes tributários**, nos casos e nos termos previstos na lei. Neste sentido se pronunciaram JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS em anotação ao n.º 4 do referido art.º 238.º¹¹⁹ da CRP.

Acrescente-se, a isto, o direito à **participação dos municípios nas receitas dos impostos diretos** (mas também dos impostos indiretos, como é o caso do IVA), reconhecido pelo n.º 1, do referido art.º 254.º, que define essa participação como um direito próprio daqueles, a exercer nos termos da lei.

Da conjugação das normas citadas, ressalta que a autonomia financeira das autarquias locais, assenta na existência de património e finanças próprios (238,1) e de receitas próprias, quer as decorrentes da gestão daquele património, quer as derivadas da cobrança efetuada pela utilização dos seus serviços (238,3), mas também a resultante da sua participação na distribuição dos recursos públicos, em termos de perequação vertical e horizontal (238,2). A estas acrescem as receitas provenientes do exercício de poderes tributários, nos casos e nos

¹¹⁹MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI – Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 464. Referem os referidos autores (anotadores): “Pode ver-se no n.º 4 daquele artigo, introduzido na revisão constitucional de 1997, a consagração da **abertura à possibilidade de uma maior importância dos instrumentos tributários no modelo de financiamento das autarquias**”. In anotação ao n.º 4, do art.º 238.º (negrito nosso).

termos previstos na lei (238,4), como é o caso da cobrança de taxas, em conformidade com a previsão da Lei n° 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais. Sendo certo que no caso dos municípios, esses poderes, como veremos mais adiante, também se projetam, ainda que em termos limitados, sobre alguns impostos.

Relativamente à participação nas receitas dos impostos diretos, nos termos da norma inserta no n° 1, do artº 254º¹²⁰, trata-se, como supra se referiu, de um direito próprio, que constitui **prerrogativa exclusiva dos municípios**. Além daquela participação, o n° 2, também nos elucida que os municípios dispõem de receitas tributárias próprias, nos termos da lei. Neste sentido, segundo JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, tal deve entender-se como ...”definindo **dois princípios fundamentais**¹²¹ para a autonomia local: **o direito de participar nas receitas do Estado** provenientes de impostos diretos e a **disponibilidade de receitas tributárias próprias**”, o que no entendimento dos referidos autores representa, quanto aos municípios, a concretização dos princípios enunciados no artº 238º¹²² da CRP, posição que sufragamos.

45 - GARANTIAS DA CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL

Para lá do estribo constitucional que supra analisamos, as autarquias locais dispõem, quanto às garantias da sua autonomia, de um importante suporte ao nível do direito convencional, como é o caso da **Carta Europeia da Autonomia Local**, emanada do Conselho da Europa em 15/10/1985, a que Portugal aderiu, tendo procedido à sua aprovação através da Resolução da Assembleia da República n° 245/90, de 13/07/1990, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n° 58/90, publicada no D.R. em 23/10/1990. O instrumento de adesão foi depositado no secretariado daquele Conselho em 18/12/1990 e a sua entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa, verificou-se em 01/04/1991.

A Carta encontra-se subdividida em III partes, constando as principais disposições de carácter material da parte I, enquanto as partes II e III regulam e clarificam aspetos funcionais e processuais relativos à sua aplicação e às condições de adesão, vinculação ou denúncia por parte dos Estados.

¹²⁰ -MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI – Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit. p. 530, em anotação ao artº 254º. Negritos nossos.

¹²¹ - Idem – a mesma anotação.

¹²² -Idem.

É de sublinhar **a não vinculatividade dos Estados** a todas as suas disposições, pois o n° 1 do art° 12°, estabelece que tal se exige apenas quanto a 20 disposições da parte I, 10 das quais à escolha do respetivo Estado, de entre as 14 aí elencadas.

Embora constituindo um reforço importante, pela via convencional, do reconhecimento da autonomia das autarquias locais, tanto na vertente puramente administrativa como na vertente financeira, a Carta, verdadeiramente, nada aportou de novo em termos do direito nacional, visto que as suas principais disposições e recomendações, quando aquela viu a luz do dia, já se encontravam implementadas e mesmo superadas no âmbito do nosso direito constitucional e legal positivo.

De facto, estatui o art° 2°, que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição. O n° 1, do art° 3°, por seu turno, define a **autonomia local como o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei**, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. O n° 2, por sua parte, adianta que o direito referido no número anterior, é exercido por conselhos ou assembleias, compostas de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles.

Porém, todos estes poderes e atribuições, que constituem a filosofia base inspiradora da Carta, já se encontravam reconhecidos tanto pela Constituição como pelas leis nacionais. Daí que a nossa adesão àquele instrumento jurídico supranacional, não tenha implicado alterações legislativas de relevo, com fundamento na sua incorporação no direito interno.

Todavia, ainda assim, algumas disposições do seu articulado merecem referência, como é o caso de liberdade de iniciativa, dentro dos limites da lei (4°, n° 2), o exercício de funções e responsabilidades afetas às autarquias, tendo em conta a sua proximidade aos cidadãos (4°, n° 3), a plenitude e exclusividade de funções, nos termos da lei, sem limitações por parte de outras autoridades (4°, n° 4), o dever de consulta por parte das autoridades centrais relativamente a questões do seu interesse (4°, n° 6), o respeito pelos limites territoriais, consubstanciado no dever de consulta relativamente a qualquer pretensa alteração a esse nível (art° 5°), o poder de definir as suas estruturas administrativas internas (6°, n° 1), a permissão para recrutamento de pessoal de qualidade, baseado em princípios de mérito e da competência (6°, n° 2).

Por sua vez, o art° 7°, dá relevo ao estatuto dos eleitos locais, que deve assegurar o livre exercício do seu mandato (7°, n° 1), receber uma compensação pelas despesas efetuadas e mesmo, se for caso disso, pelo trabalho executado (7°, n° 2). Por outro lado, **segundo a Carta, a tutela administrativa sobre as autarquias locais só pode ser exercida nos casos e nas formas**

previstas pela lei e pela Constituição (8º, nº 1), devendo o controlo administrativo dos seus atos assegurar o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais, admitindo-se, contudo, juízos de oportunidade por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja exercida com base em poderes delegados (8º, nº 2), devendo, em qualquer caso, essa tutela administrativa ser exercida de acordo com o princípio da proporcionalidade e no respeito pelos interesses que se pretende prosseguir (8º, nº 3).

Na vertente financeira, prescreve a Carta, que as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições (9º, nº 1). Recursos que devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei (9º, nº 2), provir, pelo menos em parte, de rendimentos e de impostos locais, podendo estas fixar a taxa dentro dos limites da lei (9º, nº 3), cuja natureza deve ser suficientemente diversificada e evolutiva, de modo a acompanhar, tanto quanto possível, a evolução real dos custos do exercício das respetivas atribuições (9º, 4), aspeto em que, em nosso juízo, a legislação portuguesa se tem revelado um pouco avara. A proteção das autarquias locais financeiramente mais frágeis, diz a Carta, exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes, destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem (9º, nº 5), exigindo-se a sua consulta para aferir da modalidade mais adequada para atribuição dos recursos distribuídos (9º, nº 6), sendo-lhes permitido recurso ao mercado nacional de capitais (crédito) para financiar as suas despesas de investimento (9º, nº 8).

São essencialmente estes os elementos que, em nosso critério, merecem destaque, por residir neles o cerne da Convenção, cujas determinações, em geral, são muito abertas, certamente por razões de adaptabilidade às necessidades internas e aos estádios de desenvolvimento e descentralização dos vários países seus subscritores ou potenciais subscritores. As suas previsões normativas, com ressalvas de pormenor aqui e ali, correspondem ao nosso direito interno, quer nos reportemos à ordem constitucional, quer à ordem legal.

Por outras palavras: sejam os princípios da autonomia administrativa e financeira, seja o reconhecimento de um estatuto próprio para os eleitos locais, seja a limitação da tutela administrativa ao controlo da legalidade, seja existência de património e receitas próprias ou mesmo o sistema perequativo, são tudo elementos que há muito fazem parte do nosso acervo jurídico e doutrinário. Devemos, no entanto, fazer uma pequena ressalva, no que toca à fixação das taxas dos impostos locais, a que alude o nº 3, do artº 9º, que nos parece referir-se

efetivamente a impostos (tributos fiscais) e não aos tributos (bilaterais) que habitualmente denominamos de taxas.

No suposto de que assim seja, há que esclarecer que as nossas autarquias não dispõem, por regra, de poder para fixar essas taxas, pois tal constitui reserva relativa da Assembleia da República, nos termos da al. i), do artº 165º, da Constituição, embora com eventuais exceções em termos da sua conformação no interior de limites pré definidos, como acontece com o IMI, aplicável aos prédios urbanos, em que os municípios podem fixar as taxas, no intervalo de 0,30% a 0,45%, como se infere da alínea c), do nº 1, do artº 112º, do CIMI.

No mais, a Carta Europeia limita-se a regular o direito de associação das autarquias, nos termos do artº 10º, a garantir a proteção legal da sua autonomia através do recurso aos tribunais, artº 11º, e a regular os aspetos processuais e procedimentais de que já antes demos nota, no que se refere ao restante articulado.

Se não se suscitam dúvidas quanto ao grau de autonomia administrativa e financeira das autarquias e às garantias que lhe são conferidas em termos de exercício da sua atividade e da obtenção das suas receitas, **há que definir e identificar as fontes donde elas provêm, nomeadamente no que toca à cobrança de tributos - impostos e taxas – que tanto a CRP como a Carta Europeia reconhecem, como vimos, constituir direito e prerrogativa das autarquias locais, máxime dos municípios.**

46 – O PODER E A LEGITIMIDADE PARA TRIBUTAR

Devemos começar por aludir à distribuição do poder tributário em Portugal. Afinal a quem pertence e em que medida se encontra distribuído o exercício do legítimo poder de tributar? Vamos tentar responder a esta pergunta, através de um raciocínio com alguma aproximação à doutrina expendida por JOSÉ CASALTA NABAIS.¹²³

Embora já tenhamos estabelecido a **diferença entre impostos e taxas** noutro ponto do nosso trabalho (26.2), talvez seja conveniente chamar o assunto novamente à colação, para um esclarecimento adicional, em curta síntese, quanto aos impostos fiscais, extrafiscais, taxas e contribuições especiais (ou financeiras), antes de avançarmos no estudo da distribuição desse poder.

¹²³ NABAIS, JOSÉ CASALTA – in O Dever Fundamental de Pagar Impostos, op. Cit. pp 221 a 312. Ao longo destas páginas o A. desenvolve uma noção doutrinal do imposto, identifica a sede, ou as várias sedes e sub-sedes do poder tributário, descreve a sua evolução ao longo dos tempos, assim como o próprio conceito de soberania fiscal e, por fim, elucida-nos quanto à distribuição do poder tributário em Portugal.

Na verdade, segundo a Lei Geral Tributária, artº 4º, nº 1, com base nos princípios deduzidos dos artºs 103º e 104º da CRP, **os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva dos sujeitos passivos**, revelada através do rendimento, da sua utilização ou da sua acumulação (património), **enquanto as taxas têm o seu fundamento na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico, 4º, nº 2.** Já as contribuições especiais, 4º, nº 3, ou contribuições financeiras, como se lhes refere a alínea i), do nº 1, do artº 165º da CRP, embora tratadas como impostos, a sua aplicação decorre do especial benefício auferido pelo sujeito passivo, na sequência de determinados investimentos públicos ou como resultado da utilização intensiva das infraestruturas públicas, com particular desgaste destas, em razão do exercício da sua atividade económica, isto nuns casos. Noutros casos, porém, a sua incidência visa específicos setores de atividade e são, por norma, consignadas à cobertura de riscos que lhe são próprios, como é o caso, a título de exemplo, dos setores bancário, elétrico e da distribuição alimentar.

Estas definições legais, no entanto, para além de deixarem de fora outros impostos, nomeadamente os **impostos extrafiscais**, como é caso dos impostos alfandegários e dos impostos especiais sobre o consumo, também não esclarecem em que consiste a função fiscal do imposto e, menos ainda, estabelecem o necessário contraste entre fiscalidade e extrafiscalidade, papel que a doutrina e a jurisprudência têm sabiamente desempenhado, em termos de atualmente não subsistirem dúvidas quanto à abrangência de qualquer dos conceitos.

De facto, se as taxas,¹²⁴ enquanto tributo, nos surgem embrulhadas no invólucro da sinalagmaticidade ou bilateralidade, atenta a contrapartida existente entre a prestação pública e o benefício privado, com respeito pelas regras do equilíbrio, da equivalência e da proporcionalidade, mas não da capacidade contributiva dos sujeitos passivos^{125 126}; já os impostos fiscais, na sua incidência, atendem à legalidade fiscal e à referida capacidade contributiva^{127 128}, caracterizando-se por serem prestações pecuniárias, coativas (mas não sancionatórias) e unilaterais, visto não lhes corresponder qualquer contraprestação concreta por parte do ente

¹²⁴ -ROCHA, JOAQUIM FREITAS da – Direito Financeiro Local, op. cit. pp 205 a 214. Para além da definição do conceito de taxas, do seu âmbito de incidência e dos seus fundamentos, este autor estabelece a devida diferenciação entre taxas e tarifas, enquanto preços a cobrar pelo ente público, sendo de relevar o caráter mercantil da tarifa e a relevância do custo de produção do bem ou serviço que a determina, enquanto no que se refere às taxas, *stricto sensu*, esses aspetos são desconsiderados.

¹²⁵ -RIBEIRO, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA, Lições de Finanças Públicas, op. cit. pp 209 a 213.

¹²⁶ -XAVIER, ALBERTO – Manual de Direito Fiscal, op. cit. pp 43 a 53.

¹²⁷-RIBEIRO, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA, op. cit. pp 215 a 223 (essencialmente).

¹²⁸- NABAIS, JOSÉ CASALTA – O Dever Fundamental de Pagar Impostos, op. cit. pp 223 a 226.

público, cuja finalidade principal, se não exclusiva, consiste na satisfação das necessidades financeiras do Estado¹²⁹.

No que se refere aos impostos extrafiscais, embora não se possa olvidar a sua importância em termos das receitas do Estado, a sua aplicação está menos sujeita à legalidade fiscal e à capacidade contributiva dos sujeitos passivos, ainda que as não possa de todo ignorar¹³⁰, dado o seu lançamento visar prioritariamente a defesa de outros princípios e outros valores, sejam eles relativos à saúde pública, ao ambiente, à poupança energética¹³¹, ou mesmo ao protecionismo económico em relação à concorrência vinda do exterior (impostos protetivos, neste caso)^{132 133 134}, deslocando, deste modo, o teste de constitucionalidade para a sede dos direitos fundamentais, onde se integra o direito de propriedade.

É dado assente, em termos doutrinários, que o poder originário e a legitimidade para tributar pertencem ao Estado central, cuja titularidade radica no órgão de representação nacional que é a Assembleia da República, a quem compete legislar sobre a criação de impostos, sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, como reza a al. i), do n.º 1, do art.º 165.º, da CRP, isto no respeito pelo clássico princípio do consentimento dos contribuintes ou dos seus representantes quando se ataca o seu património. Poder este, diga-se, que a Assembleia da República pode delegar no órgão executivo (Governo), que o exercerá por Decreto-Lei, nos termos da al. b), do art.º 198.º da Constituição, visto tratar-se de reserva relativa de lei, conforme consta do corpo daquele n.º 1, do referido art.º 165.º.

Porém, ainda que em termos limitados, uma pequena parcela desse poder de tributar pertence às autarquias, especialmente aos municípios, pois embora a disciplina da sua

¹²⁹ -Idem – pp 251 a 265. Aqui o autor estabelece com nitidez, a diferenciação entre imposto e taxa.

¹³⁰ -Idem – p. 248.

¹³¹-Anote-se, a este propósito, os chamados IECS – Impostos Especiais sobre determinados bens de consumo, como sejam o álcool, o tabaco, os combustíveis e agora também o açúcar e a chamada tributação verde (impostos ecológicos). Embora não se trate de tributos fora do controle constitucional, não se encontram subordinados, ou especialmente subordinados, à Constituição fiscal, devendo buscar-se a sua conformidade constitucional na vertente dos direitos liberdades e garantias fundamentais, nomeadamente em termos de direito à propriedade privada (art.º 62.º), de modo a passar o teste da razoabilidade fiscal, onde deve quedar-se o nível dos tributos, em oposição a valores que possam roçar um eventual confisco ou esbulho fiscal. Neste sentido, CASALTA NABAIS, op. cit, entre mais, a p. 250.

¹³²-No que se refere aos tributos protetivos, onde sobrelevam os impostos alfandegários, que ao nível da União Europeia são cobrados pelo país importador, no que se refere a mercadorias providas do seu espaço exterior, mas não são receita sua, pois dela apenas lhe cabe 25%, a título de despesa e de pagamento do serviço prestado, visto que os demais 75% constituem receita da União. A razão de ser desta peculiaridade assenta, cremos nós, no facto de se tratar de um espaço económico único, cuja proteção alfandegária é exercida nas suas fronteiras externas, enquanto no seu interior vigora a livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais.

¹³³-RIBEIRO, JOÃO SÉRGIO – o autor aborda esta temática in Estudos de Direito Fiscal da União Europeia (Tributação Direta), Edição ELSA MINHO, Escola de Direito da Universidade do Minho, fonte onde bebemos a informação supra.

¹³⁴- Também CASALTA NABAIS se refere aos impostos da União, ao pronunciar-se sobre a distribuição do poder tributário. Obra supra, pp 310 e 311.

configuração e âmbito de aplicação residam no órgão legiferante, a previsão constitucional dos artºs 238º e particularmente do artº 254º, a partir da revisão de 1997, parece apontar no sentido de indicar (ou lembrar) àquele órgão de soberania, que sobre ele impende o ónus de garantir um mínimo de participação na distribuição e no exercício desse poder tributário, sob pena de incurso em eventual inconstitucionalidade por omissão. Só assim se entende, na nossa modesta interpretação, a afirmação taxativa, constante do nº 2, do artº 254º, quando refere que os municípios dispõem de receitas tributárias próprias nos termos da lei, subentendendo-se que tal vai para além da mera criação e regulamentação das taxas municipais, situação para a qual bastaria, assim o cremos, o recurso ao artº 238º da CRP, conforme é parcialmente corroborado, aliás, pelos anotadores da Lei Fundamental antes citados¹³⁵, com ressalva para a eventual omissão constitucional que não referem.

Neste sentido, o poder tributário das autarquias não se confina, inteiramente, ao conceito de poder legalmente derivado, ou seja, tendo como único fundamento a lei, uma vez que também assenta em premissas de ordem constitucional, que à lei incumbe materializar e dar os devidos desenvolvimentos. Talvez seja ajustado considerar, neste caso, que nos encontramos a meio caminho entre o poder originário e o poder derivado de tributar, vista a interferência ou o contributo de ambos os conceitos, ainda que com diferentes pesos, na sua génese e desenvolvimento.

47 – A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PELOS ENTES INFRAESTADUAIS

Debrucemo-nos, então, em termos mais concretos, sobre a doutrina constante da Lei nº 73/2013, de 03 de setembro, para indagarmos como as questões que temos vindo a abordar ao longo do presente apartado, nomeadamente as que se referem à **perequatividade, tanto na sua dimensão vertical como horizontal**, aí se encontram arrumadas e resolvidas.

Começemos por notar, na sequência do que já se vinha afirmando e desenvolvendo nas anteriores Leis de Finanças Locais, que também esta não se limitou a estabelecer meras regras de distribuição de recursos entre o Estado central e o poder local e, no âmbito deste, entre os seus diferentes sujeitos com o mesmo nível de responsabilidade, aspetos em que se consubstancia a perequação financeira. Vai bem mais longe, constituindo um verdadeiro código de procedimento financeiro e tributário, que normativiza princípios, regras, objetivos e condutas,

¹³⁵ -MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, ver notas insertas no apartado 44.

no campo da atividade tributária e financeira dos municípios e freguesias e no da sua interação com o poder central, os respetivos pares, e outras entidades paralelas de carácter intermunicipal.

Com efeito, começa aquela Lei por elencar, logo no seu artº 2º, um significativo conjunto de conceitos ou definições, que irão ser plasmados e desenvolvidos em normas concretas insertas no seu articulado, de modo a conferir maior coerência e clareza à sua regulamentação, determinações e campo de aplicação.

Depois, o artº 3º, sistematiza um conjunto de princípios a que a atividade financeira das autarquias locais deve obedecer, cuja configuração individualizada o próprio articulado também nos fornece, nos seus artºs 4º a 13º, não muito divergentes do que as leis anteriores já estipulavam, embora sem a mesma coerência sistemática que ora se observa. São esses princípios, o princípio da legalidade, o princípio da estabilidade orçamental, o princípio da autonomia financeira, o princípio da transparência, o princípio da solidariedade nacional recíproca, o princípio da equidade intergeracional, **o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais** (fundamento da perequatividade), o princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e o princípio da tutela inspetiva, isto para lá dos que decorrem diretamente da Lei de Enquadramento Orçamental, como referem os nºs 1 e 2, do referido artigo 3º.

É certo que o princípio da coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado, desenvolvido no artº 11º, constitui legado da legislação anterior. Todavia, a criação, nos termos do artº 12º, de um **Conselho de Coordenação Financeira**, composto por representantes diretos do Governo, na área das finanças e da tutela das autarquias, para além das Direções Gerais ligadas às autarquias locais (DGAL) e ao orçamento e planeamento, com representação da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Associação Nacional de Municípios (ANMP), da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e do Conselho de Finanças Públicas, **constitui inovação de relevo** e traduz a preocupação e a importância atribuídas pelo legislador a uma melhor definição e projeção das políticas públicas, com incidência financeira e orçamental, como aliás decorre da diversidade da sua composição e da importância das atribuições que lhe foram cometidas.

Este conselho (CCF) é presidido pelo representante do membro do Governo responsável pela área das finanças - o que indicia, desde logo, a importância atribuída à gestão financeira municipal e à necessidade da sua articulação com o poder central - reúne ordinariamente duas vezes por ano, até 15 de março e até 15 de setembro, antes da apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e da Lei do Orçamento Geral do Estado, conforme resulta dos nºs 3 e 4, do dito artigo, 12º, competindo-lhe promover a troca de informações entre os seus membros, nomeadamente entre os representantes da administração central e das autarquias

locais, nº 6, beneficiando, para o efeito, do acesso antecipado às projeções dos principais agregados macroeconómicos, com influência no OGE, (nº 7, al. a), às linhas gerais da política orçamental do Governo, nomeadamente às medidas com impacto na receita fiscal (7-b), aos documentos de prestação de contas relativas ao exercício do ano anterior (7-c), às estimativas da execução orçamental do exercício em curso (7-d), aos projetos dos quadros plurianuais de programação orçamental, ainda que provisórios (7-e), sendo a informação respeitante às alíneas c) a e), do nº 7, disponibilizada, até 10 dias antes da reunião respetiva, no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), nº 9. Além disso, nos termos do nº 8, poderá ainda ser estabelecida a prestação de informação adicional, mediante regulamentação a aprovar para o efeito pelo próprio CCF.

A importância do CCF afere-se, principalmente, pela necessidade de envolver nas principais decisões de ordem financeira, com repercussão tanto nos orçamentos municipais como no OGE, os representantes de todas as partes diretamente interessadas, de modo a aplacar as divergências e a conciliar os diferentes interesses em presença, a partir do conhecimento recíproco das variáveis e das condicionantes em que cada um se move ou se encontra inserido. Neste sentido, quer-nos parecer demonstrada a sua utilidade, por entendermos que esse capital relacional facilita os entendimentos e potencia uma melhor cooperação institucional.

47.1 - RECEITAS EM GERAL DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS

Em relação às receitas dos municípios e das freguesias, verifica-se uma pequena alteração introduzida pela nova lei, dado que **nos termos da al. c), do artº 14º e da al. a), do nº 1, do artº 23º da LFL, a receita do IMI sobre os prédios rústicos**, que antes era dividida entre os municípios e as freguesias, na base de 50% para cada uma das entidades, **passa a ser receita exclusiva das freguesias**, para além de passar a caber-lhes, **também, 1% do IMI urbano**¹³⁶. Note-se que o artº 14º, na versão inicial da lei, não incluía nas receitas dos municípios qualquer referência à cobrança do Imposto Municipal sobre Transmissão de Imóveis (IMT). No entanto, que saibamos, nunca o imposto deixou de ser cobrado. Esse esquecimento do legislador, foi colmatado pela Lei nº 7-A/2016, de 30/03, através da introdução de uma nova alínea b), intercalando-a, no artº 14º, de modo a contemplar positivamente essa omissão.

¹³⁶ -LFL, al. a), nº 1, artº 23º.

Em termos dos poderes tributários e da concessão de benefícios fiscais por parte dos municípios, a presente lei não trouxe soluções inovadoras, tendo acrescentado apenas o n° 9°, ao art° 16° (antes art° 14°), para vincar, com base nos princípios da legalidade tributária, que os municípios apenas podem conceder isenções totais ou parciais, quando houver lei que estabeleça os termos e condições dessa atribuição.

Quanto à Derrama¹³⁷, imposto tipicamente municipal, a sua configuração relativamente ao direito anterior, não sofreu alterações de monta na 1ª versão da lei ora em análise, sendo apenas de registar a clarificação dos termos da sua distribuição, nos casos de aplicação do regime especial a grupos de sociedades, cuja incidência, nos termos do n° 8, do art° 18°, passa a ter por base o lucro tributável de cada sociedade individualmente considerada, enquanto o n° 11, do mesmo artigo, veio também esclarecer que para efeitos de **lançamento da derrama**, o que releva não é a sede da empresa ou grupo de empresas, **mas a localização da sua direção efetiva**. Posteriormente, através da Lei n° 82-D/2014, de 31/12, para além de alterada quase toda a sistemática do art° 18°, foram introduzidas diversas alíneas novas, atinentes à introdução de novas e diferentes fórmulas de repartição da derrama, mas também de novos ponderadores para efeitos do seu cálculo, tendo em conta, nomeadamente, as áreas de atividade, os recursos empregues e a dimensão das respetivas explorações.

Importantes, sem dúvida, foram as disposições introduzidas pelo art° 19°, no referente à informação a transmitir pela Autoridade Tributária e Aduaneira aos municípios, que passa a ser muito mais fina, relativamente há que já era anteriormente disponibilizada, a que acresce a fixação de prazos limite para o efeito, conforme se infere do corpo principal do n° 1, daquele artigo, por remissão para os n°s 6 e 7, do art° 17°, e das alíneas a) a d), do n° 1, do mencionado art° 19°. Para além disso, nos termos dos seus n°s 2 a 4, o leque e o âmbito de informação a prestar passa a abranger outros itens, como sejam, para efeitos de derrama, informação trianual atualizada sobre o números de sujeitos passivos de IRC com sede no município, o correspondente lucro tributável, o volume de negócios, tal como o valor tributário de cada prédio para efeitos de IMI e quais os que dele se encontram isentos, ou ainda, o número de processos em execução fiscal e o correspondente montante exequendo.

Naturalmente que o alargamento do caudal informativo disponibilizado em tempo oportuno pela ATA aos municípios, constitui uma mais-valia e um importante instrumento de gestão, visto permitir-lhes uma programação financeira muito mais segura e fiável e a projeção dos seus investimentos com maior antecedência e segurança.

¹³⁷ -idem art° 18°

Na vertente taxatória¹³⁸, que representa uma importante fonte de receitas dos municípios, e mesmo das freguesias¹³⁹, aí residindo a “soberania” (ou autonomia) tributária destas, e parte substancial da que é reconhecida aos municípios, cujos fundamentos nos são fornecidos pelo n° 4, do art° 238°, da CRP, a que temos vindo a fazer referência, e a que a citada Lei n° 53-E/2006, de 29/12, deu corpo, a atual LFL não lhe introduziu acrescentos ou alterações, mantendo-se incólumes os seus princípios delimitadores e enformadores.

Na vertente dos preços a praticar pelas autarquias, com referência aos serviços prestados e aos bens fornecidos, no n° 1, do art° 21°, **é reafirmada a necessidade dos mesmos não serem inferiores aos custos efetivos**, direta ou indiretamente suportados por essa prestação de serviços ou por esse fornecimento de bens. Nesse sentido, sabendo-se que a água é um bem que as autarquias fornecem abaixo – por vezes muito abaixo – do seu custo, os n°s 5, 6 e 7 daquele artigo, através da remissão para as alíneas a) a c) do n° 3, do art° 82°, da lei da água, aprovada pela Lei n° 58/2005, de 29 de dezembro e para os art°s 20° a 23° do Decreto-Lei n° 97/2008, de 11 de Junho, vieram prescrever que as tarifas aplicadas ao seu fornecimento, devem tender para a recuperação dos investimentos iniciais, custos de manutenção e suporte de novos investimentos em termos de alargamento e requalificação da rede, com eventuais exceções decorrentes da atribuição de tarifas sociais, nos termos do art° 67°, da lei do OGE para 2017, Lei n° 42/2016, de 28 de dezembro.

47.1.1 – AS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS

Com respeito à distribuição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, **sede principal onde deve ser testada a sua justa distribuição e provada a eficácia dos mecanismos perequativos**, há que assinalar como se processa essa distribuição e identificar eventuais alterações. Assim, em conformidade com a LFL, temos: 1)-uma subvenção geral prevista na al. a), do n° 1, do art° 25°, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Subvenção esta que sofre uma **redução significativa, de 25,3% para 19,5%**, ainda sujeita à dedução do montante afeto ao Índice de Desenvolvimento Social, nos termos do n° 2, do art° 69°, na percentagem de 0,25% daquele Fundo; 2)-uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor há de corresponder às despesas relativas às atribuições transferidas da administração central para a administração local; 3)-uma participação

¹³⁸ -LFL – al. d), do n° 1, do art° 14° e art° 20°.

¹³⁹ -idem – al b), do n° 1, do art° 23° e art° 24°.

variável, até 5% da coleta do IRS dos sujeitos passivos residentes na sua área territorial, líquida das deduções previstas no n.º 1 do art.º 78.º do IRS e de 0,25%, afeto ao índice Sintético de Desenvolvimento Regional integrado, previsto no n.º 2 do art.º 69.º.

No caso do município prescindir, no todo ou em parte, desta receita, a mesma reverte a favor dos sujeitos passivos, a título dedução à sua coleta, desde que a respetiva declaração de rendimentos seja apresentada dentro do prazo legal, n.º 4, do art.º 26.º. Também o Imposto Único Circulação (IUC) reverte na sua quase totalidade para os cofres municipais, como decorre do art.º 3.º, da Lei 22-A/2007, de 29/6.

A nota mais significativa de que convém dar conta, consiste na substancial redução da percentagem incidente sobre as receitas dos impostos que formam o FEF (IRS, IRC e IVA), facto a que não terá sido alheia, à época, a pressão da chamada Troika (UE, BCE e FMI), no sentido da redução do défice público, já que as autarquias locais participam do conjunto das entidades abrangidas pelo perímetro orçamental do Estado, cujo desempenho financeiro se reflete, por isso, nas contas nacionais. Pode colocar-se, no entanto, a questão de saber se uma redução tão drástica da percentagem de receita daqueles impostos que compõem o FEF, não atenta contra a justa distribuição de recursos entre o Estado central e os entes infraestaduais. Por outras palavras: uma tal amputação da participação do fundo (FEF) nas receitas daqueles impostos (IRS, IRC e IVA), não descaracterizará o princípio da perequação vertical e não colidirá, por isso, com os ditames constitucionais?

Sem desvalorizarmos as limitações e amputações referidas, devemos ter em conta, apesar de tudo, que no caso dos municípios, estes dispõem de alguma capacidade, ainda que restrita, de influenciar a arrecadação de receita dos impostos, quer em termos de a potenciar, interferindo, nomeadamente, na fixação ou modelação das taxas de alguns deles (podendo minimizar os efeitos negativos daquelas limitações), quer em termos de a reduzir, mediante a concessão de eventuais benefícios ou isenções fiscais.

Na verdade, para além do lançamento de derramas sobre os sujeitos passivos de IRC, nos limites e condições legalmente fixados, os municípios dispõem da possibilidade de arrecadarem até 5% da coleta do IRS¹⁴⁰, incidente sobre os sujeitos passivos residentes na sua circunscrição territorial, nos termos já delucidados. Podem, também, proceder à gradação da taxa do IMI urbano, dentro do intervalo de 0,30% a 0,45%, nos termos da al. c) do art.º 112.º, do CIMI, bem como majorar ou minorar as taxas desse imposto, relativamente a determinados tipos de prédios ou zonas delimitadas, nos termos dos n.ºs 6 a 9 do mesmo artigo, assim como

¹⁴⁰ -LFL – al. c), do n.º 1, do art.º 25.º.

conceder isenções e benefícios fiscais, nos termos da al. d), do artº 15º e dos nºs 2 e 3 do artº 16º da LFL.

Em qualquer caso, julgamos não haver dúvidas de que os encargos das autarquias, mormente dos municípios, registam uma tendência de crescimento, nomeadamente por via do alargamento da concessão de apoios sociais aos munícipes mais carenciados, o que requer reforço das disponibilidades financeiras para o efeito, com vista a evitar ou minimizar as situações de dificuldades financeiras ou de rutura financeira que, por vezes, se observam.

Deste modo, julgamos que seria útil e oportuno o legislador indagar da viabilidade de *reintrodução do imposto de sucessões e doações*⁴¹, como imposto exclusivamente municipal - de preferência - e consignado a despesas de carácter social, se constitucionalmente admissível, o que pode suscitar dúvidas. Entendemos, por isso, que a sua revivescência poderia compensar, de algum modo, a degradação dos mecanismos perequativos (perequação vertical), nomeadamente por sucessivas reduções do FEF, como mais uma vez acabamos de constatar. Mas também serviria de contraponto, no médio longo prazo, à erosão das bases valorimétricas de incidência dos impostos municipais (IMI e IMT), atenta a progressiva vetustosidade do parque imobiliário e o gradual abate de muitas unidades, sem que se preveja a necessidade da sua substituição a idêntico ritmo nos próximos anos. Além disso, responderia às orientações do nº 4, do artº 9º da Carta Europeia, quando refere que “os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais, devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos das suas atribuições”.

É certo que o lançamento de um novo imposto é sempre passível de aceso debate político e de forte resistência por parte dos sujeitos passivos, mas a sua ereção em imposto exclusivamente municipal, com fins sociais, certamente que aumentaria o grau da sua aceitabilidade.

⁴¹ -Imposto com dignidade constitucional, até à revisão de 1997, com a característica de imposto progressivo, nos termos do nº 3, do então artº 107º da CRP. No entanto, a sua revogação efetiva só ocorreu com a entrada em vigor, em 01 de janeiro de 2004, do Código do Imposto Municipal sobre a Transmissão de Imóveis (CIMTI), aprovado pelo Decreto-Lei nº 287/2003, de 12 de dezembro, na sequência da autorização legislativa plasmada na Lei nº 26/2003, de 30 de julho, através do nº 5, do seu artº 1º. Para além de autorizar o Governo a revogar o então Código do Imposto Sucessório, também o autoriza, conforme se infere do artº 51º, a alterar o Código do Imposto de Selo, a fim de nele incluir *per saltum*, as transmissões gratuitas, com vista a tributar os donatários, as heranças e os legatários, conforme decorre das alíneas a) e b), do nº 4 do atº 52º e do artº 54º. Todavia, a taxa perde a progressividade que lhe era inerente, e passa a ser aplicada a taxa única de 10%, como se infere do artº 53º. Porém, os cônjuges, descendentes e ascendentes, encontram-se isentos, tal como consta do artº 55º da referida Lei.

47.1.2 – AS RECEITAS DAS FREGUESIAS

No que se refere especificamente às receitas das **freguesias, também elas beneficiárias dos mecanismos perequativos**, devemos anotar algumas alterações. Na verdade, para além de passarem a ser destinatárias da totalidade do valor do IMI cobrado sobre os prédios rústicos, e de beneficiarem de uma comparticipação de 1% sobre os prédios urbanos, como já referimos, nos termos da alínea a), do n.º 1, do art.º 23.º, passaram, também, a ter participação nos recursos públicos, nos termos da al. i), do mesmo n.º 1, e do disposto nos art.ºs 36.º, 37.º e 38.º, através do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), ao qual é atribuída uma percentagem de 2% da média aritmética simples, da receita de IRS, IRC e IVA. Acresce que, à luz do n.º 2, do citado art.º 23.º, as freguesias podem também beneficiar da cooperação técnica e financeira prevista no art.º 22.º, no que toca a projetos de investimento de interesse nacional. No mais, continuam vigentes as regras que já promanavam da legislação anterior, no referente a multas, coimas, taxas e contratação de empréstimos de curto prazo.

Em termos de comparticipação das freguesias na distribuição dos recursos públicos, parece-nos oportuno fazer *duas observações*: a primeira tem a ver com o IMI cobrado sobre a propriedade rústica e a necessidade da sua atualização; a segunda, refere-se aos critérios de distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) e à sua eventual desadequação.

Com efeito, entendemos que a cobrança daquele imposto sobre a propriedade rústica se encontra indexada a bases valorimétricas completamente erodidas, por depreciação monetária, pelo que a receita fiscal que daí advém é pouco mais que insignificante, não contribuindo, como devia, para a autonomia financeira das autarquias - das freguesias - neste caso, ou para alguns dos seus gastos específicos. Julgamos que se impõe uma revisão dos respetivos valores prediais, por aplicação direta de um fator multiplicativo de atualização, até que se proceda a uma avaliação geral, de modo que o montante cobrado se torne minimamente expressivo. Nesta hipótese, talvez se justificasse voltar a repartir a receita arrecadada entre os municípios e as freguesias e consigná-la a despesas relacionadas com a proteção civil, no âmbito da conservação florestal, como, por exemplo, a construção, limpeza e manutenção de vias rurais ou vicinais, assumindo o referido imposto um caráter vincadamente extrafiscal.

Quanto aos critérios aplicáveis à redistribuição do FFF pelas freguesias, parece-nos existir um fator de distorção financeiro entre elas, decorrente da sua concreta inserção no espaço territorial do concelho, que do nosso ponto de vista, merece ser sopesado. Referimo-nos às freguesias localizadas no interior do perímetro urbano das cidades, ou vilas sedes de concelho, especialmente nos concelhos mais pequenos e de características mais rurais.

De facto, por via da capitação resultante da maior densidade e universo populacionais, estas freguesias beneficiam, por regra, de montantes de receita consideravelmente mais elevados, em cotejo com outras da mesma circunscrição territorial com diferente localização. Contudo, em termos de despesas e encargos, atenta a referida particularidade, encontram-se muito mais aliviadas, pois a gestão do respetivo espaço público, a manutenção dos equipamentos públicos ou a concessão de alguns apoios diretos à população, são assumidos, na generalidade dos casos, diretamente pelas câmaras municipais, o que não acontece, ou pelo menos não acontece na mesma medida, com as freguesias tipicamente rurais, ou desinseridas do espaço urbano.

48 - O FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO (SUBDIVISÃO EM FGM E FCM) E O FUNDO SOCIAL MUNICIPAL

Em relação ao FEF e aos dois Fundos em que o mesmo se desdobra ou subdivide, o FGM e FCM, tal como no referente ao FSM, pode dizer-se que por via da presente lei, não sofreram alterações no seu desenho ou configuração, sendo de notar, apenas, a possibilidade dos municípios interferirem, ainda que parcialmente, na classificação das receitas do FEF, entre receitas correntes e receitas de capital, nos termos do n.º 4, do art.º 31.º. Podem, pois, ser consideradas como receitas correntes, até 90% do seu montante, quando anteriormente esse limite não ultrapassava os 65%, algo que certamente se explica pela redução da percentagem dos impostos que formam o FEF e, conseqüentemente, também do seu valor nominal, em contraste com as despesas correntes, fixas na sua maioria, não passíveis de redução significativa de um ano para o outro e às quais é necessário fazer face.

Convém aqui dar nota, embora já antes o tenhamos feito, nomeadamente em sede de análise das anteriores LFL, que **é no FEF e no FFF que a perequação vertical** se afirma como justa repartição dos recursos entre o Estado e as autarquias locais, conforme dita o n.º 1, do art.º 103.º e o n.º 2 do art.º 238.º, da Constituição, enquanto **a perequação horizontal**, nos termos do n.º 2, do referido art.º 238.º, visa a **correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau**, pelo que este mecanismo, em termos lógicos, se localiza a jusante daquele.

Não obstante os cortes percentuais a que tem sido sujeito, o FEF representa a dotação financeira mais relevante atribuída aos entes infraestaduais, o qual se subdivide ou cinde, como supra se disse, em dois fundos autónomos, o FGM e o FCM, cabendo a cada um deles 50% da dotação global, em conformidade com o n.º 1, do art.º 27.º, da LFL.

A distribuição do FGM pelos municípios, cuja finalidade precípua consiste em dotá-los de condições financeiras ao desempenho das suas atribuições, em função dos seus níveis de funcionamento e investimento, como prescreve o artº 28º da LFL, é levada a efeito nos termos do nº 1, do artº 32º e tem de respeitar os seguintes critérios:

- a)- 5% Igualmente por todos os municípios;
- b)- 65% na razão direta da população ponderada por fatores atinentes ao número de habitantes, escalonados numericamente, nos termos do nº 2, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente nas Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1.3.
- c)-25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2.000 e da área protegida ou, em alternativa;
- d)-20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2.000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2.000 e de área protegida.

Já o **FCM** denota outras preocupações, pois tem especialmente em vista a coesão municipal e a **correção de assimetrias** entre autarquias do mesmo grau, através de mecanismos de **compensação fiscal (CF)** e de **compensação por desigualdade de oportunidades (CDO)**, vistos à luz das médias nacionais, a favor dos municípios menos desenvolvidos, como estatui o artº 29º da LFL. **É essencialmente no âmbito de aplicação do FCM que se manifesta a perequação horizontal**, embora, em nosso parecer, a distribuição do **FGM** também não lhe seja de todo alheia, pois tanto os ponderadores populacionais específicos das regiões autónomas, previstos na al. b), do nº 1, do artº 32º, como os ponderadores marginais constantes do nº 2, parecem denotar alguma preocupação a esse nível (insularidade e reduzido ou elevado nº de habitantes).

A sua distribuição por cada município (compensação fiscal - CF), segundo o nº 1, artº 33º da LFL, difere em função da capitação média municipal que lhe respeita (CMM), ficar acima ou abaixo de 1,25 vezes a capitação média nacional (CMN) da soma das coletas dos impostos municipais (IMI e IMT) previstos na al. a), do artº 14º. Sublinhe-se, ainda, que no caso da aludida CMM se revelar inferior a 0,75 vezes a CMN, a CF assume um valor positivo igual à diferença entre ambas, diz-nos o nº 3 do dito artigo. Ao garantir esta CF, até à CMN, o legislador foi sensível a CMM muito baixas, o que naturalmente se verifica quando consideramos valores de ou abaixo de 0,75 vezes a CMN, justificando-se essa garantia compensatória dada pelo

legislador, precisamente com base no princípio da justa repartição dos recursos e da necessidade de correção das assimetrias entre entidades congéneres.

Nas demais situações, com vista à atribuição dos valores de compensação fiscal (CF) devidos a cada município, mas também os decorrentes da compensação por desigualdade de oportunidades (CDO), os métodos de cálculo encontram-se devidamente objetivados em índices e fórmulas matemáticas constantes dos n.ºs 3 a 12 do referido artigo, cuja aplicação, atentos os diferentes parâmetros aferidores dos estádios de desenvolvimento de cada município, vai determinar quais deles são beneficiários ou contribuintes líquidos do FCM.

Merecedor de destaque, neste contexto, é também o Fundo Social Municipal (FSM), cuja verba é anualmente fixada pelo Orçamento Geral do Estado (OGE), enquanto a sua distribuição pelos municípios obedece aos indicadores constantes das alíneas a) a c), do n.º 1, do art.º 34.º da LFL, que são os seguintes:

a)-35% em função do número de crianças e jovens inscritos nos ensinos pré-escolar e básico de cada município, com a distribuição que se segue:

i)-4% na razão direta do número de crianças que frequentam o ensino pré-escolar público;

ii)-12% na razão direta do número de jovens a frequentar o 1.º ciclo do ensino básico público;

iii)-19% na razão direta do número de jovens a frequentar o 2.º e o 3.º ciclos do ensino básico público;

b)-32,5%, em função do número de utentes inscritos na rede de saúde municipal, com a seguinte distribuição:

i)-10,5% na razão direta do número de beneficiários dos programas municipais dos cuidados de saúde continuados;

ii)-22% na razão direta do número de utentes inscritos nos centros de saúde do concelho;

c)-32,5% em função do número de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, estabelecimentos de educação pré-escolar e equipamentos na área dos idosos, tanto ao nível das estruturas físicas, como ao nível de programas de ação social, a distribuir nos termos seguintes:

i)-5% na razão direta do número de inscritos em programas de apoio à toxicodependência e de inclusão social;

ii)-12,5% na razão direta do número de crianças até aos 3 anos de idade, que frequentam as creches e jardins de infância;

iii)-15% na razão direta do número de adultos com mais de 65 anos, residentes em lares ou inscritos em centros de dia e programas de apoio ao domicílio.

Como decorre do nº 2, do referido artº 34º, trata-se de uma transferência condicionada, destinada a suportar despesas efetivas, pelo menos de montante igual à verba afeta a cada um dos itens considerados, sob pena de dedução da diferença apurada entre o montante transferido e consignado e a despesa realizada ao FSM do ano seguinte.

Sem pôr em causa a bondade deste fundo, que não questionámos, entendemos que da sua aplicação, tal como se encontra concebido, podem resultar injustiças relativas. Com efeito, os critérios adotados para a distribuição percentual das suas verbas pelos vários itens não se nos afiguram suficientemente fundamentados. O caso é que essa distribuição assenta muito na existência de certas estruturas sociais e no seu grau de utilização por parte das populações como, por exemplo, creches, jardins de infância e outros estabelecimentos de educação ou estruturas residenciais para idosos, o que, por si, sem recurso a outros critérios, poderá conduzir a resultados menos justos. De facto, tanto os concelhos menos desenvolvidos e com maior dispersão geográfica, por razões orográficas ou de interioridade, mas também os mais populosos (dormitórios das grandes cidades) registam, por regra, maior carência destas estruturas, sendo assim menos subvencionados, podendo residir aqui alguns dos fatores de injustiça a que acabamos de aludir, embora, deve reconhecer-se, que esse facto também poderá constituir um incentivo dinamizador de tais investimentos.

Releve-se, ainda, no âmbito do FEF e do FSM, a garantia inserta no nº 1, do artº 35º da LFL, de não poder resultar uma variação negativa superior a 5% relativamente às transferências financeiras do ano anterior, para os municípios com capitação de impostos locais superiores a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 2,5% da referida participação, para os municípios com a capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante o mesmo período. Por outro lado, nos termos da alínea b), também não é permitido um acréscimo superior a 5% e, quando verificado, em conformidade com o nº 2, é utilizado para efetuar as compensações necessárias para assegurar as transferências mínimas previstas pelo nº 1. No limite, não são permitidas variações superiores a 5% da CMN, tanto em termos negativos, como em termos positivos.

49 - AS REGRAS ORÇAMENTAIS

Analisado o FEF nos seus desdobramentos, em FGM e FCM, mas também o FSM, vamos lançar um breve olhar sobre as regras orçamentais constantes na LFL que, diga-se, não sofrem alterações de maior, pois a doutrina que lhe subjaz, no sentido do rigor e do respeito pelos princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, da autonomia financeira, da transparência, da solidariedade nacional recíproca, da equidade intergeracional, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e da tutela inspetiva, constantes do artº 3º, já decorriam, embora de modo menos explícito, das LFL anteriores. Todavia, se em questões de fundo não se detetam grandes alterações, já no que se refere à regulamentação concreta estabelecida pelos artºs 40º a 46º da LFL, esta afigura-se-nos mais fina e pormenorizada do que a vertida na legislação que a antecedeu. Porém, quanto aos seus princípios enformadores, como já antes constatamos, mantêm a mesma obediência à doutrina clássica¹⁴² da anualidade (e plurianualidade), da unidade, da universalidade, da especificação, da não consignação e da não compensação (ressalvadas as exceções previstas na lei, que não são poucas, conforme se infere do nº 2, do artº 43º), princípios e conceitos que o legislador não apenas enuncia nos artigos supra indicados, como aí desenvolve e preenche os seus conteúdos com algum detalhe, com vista à sua aplicação no âmbito da elaboração dos instrumentos financeiros de governação municipal.

Apesar da LFL em vigor, ter instituído regras orçamentais mais apertadas, como já deixamos dito e decorre das normas citadas, tal não tolhe a autonomia orçamental dos entes infraestaduais, nem, por extensão desta, a sua autonomia financeira, de que a capacidade de elaboração deste instrumento financeiro, constitui, apenas, uma das suas vertentes. Pelo contrário, tais regras devem ser consideradas pelos responsáveis pela gestão pública infraestadual, entendemos nós, não como um entrave à sua autonomia de ação, mas antes como uma ajuda e um contributo importantes no sentido de se obter uma melhor e mais racional gestão dos recursos públicos.

¹⁴² - Questão já abordada em 36.1.

50 - O ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

No que se refere a este aspeto da gestão municipal, mantêm-se os princípios orientadores herdados das leis anteriores, no que se refere à minimização dos custos, à sua distribuição equilibrada por vários orçamentos anuais, à diluição temporal das amortizações e à não exposição a riscos excessivos, tal como se mantém a qualificação dos empréstimos segundo as respetivas maturidades, de curto ou de médio e longo prazos, em conformidade com as necessidades a que visam dar resposta, para lá da hipótese, cremos que nunca concretizada e nunca regulamentada, apesar de promanar da legislação anterior, da emissão de obrigações, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 49.º. Contudo, em termos dos empréstimos que consideramos tradicionais, diversas alterações foram introduzidas neste âmbito, por via da necessidade de compatibilização do respetivo regime de acesso ao crédito com os **mecanismos de recuperação financeira municipal, de carácter facultativo ou obrigatório**, conforme nos encontremos perante uma situação de dificuldades financeiras ou de rutura financeira¹⁴³.

Com efeito, a Lei n.º 73/2013, veio aprofundar os mecanismos de controlo financeiro já existentes, reforçando a imposição de tomada de medidas por parte dos municípios, tendentes à correção dos respetivos desequilíbrios, mecanismos modelados pela situação concreta de cada município, vista à luz de parâmetros legalmente pré-definidos, com particular destaque para o seu nível de endividamento. Com vista a esse reforço, a nova lei instituiu um sistema de alerta precoce, no sentido da deteção atempada desses desequilíbrios, de modo a desencadear com urgência, a intervenção corretiva necessária à minimização dos efeitos negativos associados a esse procedimento.

Assim, nos termos do n.º 1 do art.º 56.º, sempre que na informação reportada à DGAL, a dívida total prevista no art.º 52.º, atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, são informados os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes do executivo e do deliberativo do município. No caso desse limite ultrapassar 1,5 vezes essa média, essa informação também é passada ao Banco de Portugal, conforme prescrição do n.º 2, do mesmo artigo.

Em conformidade com o n.º 3, as entidades referidas no n.º 1, são de igual modo informadas, nos casos em que a execução da receita durante dois anos consecutivos seja inferior a 85% do valor orçamentado, informação que a DGAL, tanto neste caso como nos anteriores, com a apensação do rácio evolutivo da dívida dos últimos três anos, previsto no n.º 1,

¹⁴³ -LFL – al. a) e b), do n.º 1, do art.º 57.º.

transmite às aludidas entidades, no prazo de 15 dias, contados da data em que a mesma lhe deve ser reportada, nos termos prescritos pelos n.ºs 4 e 5, do citado art.º 56.º.

A principal característica diferenciadora dos mecanismos de ajuda e controlo supra referidos, nos termos do n.º 1, do art.º 57.º, são o **saneamento financeiro e a recuperação financeira**, já nossos conhecidos da legislação anterior, se bem que agora mais apurados, e decorre da sua **adoção ser facultativa ou obrigatória** por parte dos municípios. Ora, nos termos do n.º 2, do art.º 57.º, o enquadramento do município num ou noutro mecanismo, resulta do nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano e da sua eventual repetição.

Na verdade, diz-nos o corpo principal do n.º 1, do art.º 58.º, que o município deve contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros quando, como se infere da sua al. a), no final do exercício, o limite total da dívida ultrapasse o previsto no art.º 52.º, limite que, recorde-se, nos termos do n.º 1, deste mesmo artigo, é de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores ou, à luz do n.º 2, do mesmo art.º 58.º, quando o montante da dívida, excluindo empréstimos, for superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três anos anteriores.

Outra possibilidade de contratação de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios, decorre do n.º 2, do indicado art.º 58.º, por remissão para o n.º 1, do art.º 56.º, nas situações em que a dívida total prevista no art.º 52.º, atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores, mesmo não atingindo ou ultrapassando o limiar de 1,5 vezes a respetiva média anual.

Até aqui, no entanto, estamos no domínio do exercício opcional por parte dos municípios que, neste caso, mantêm a sua autonomia para decidir o que mais lhes convém. Ainda que a lei entenda que estes devem tomar as opções que sugere e tipifica, nomeadamente o recurso ao crédito para reescalonamento da dívida, não os obriga a seguir esse caminho, podendo estes buscar alternativas que considerem menos onerosas e mais adequadas à sua situação concreta.

Contudo, quando a dívida total prevista no art.º 52.º se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, diz-nos o n.º 3, do art.º 58.º, **o município é obrigado** a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira previsto nos art.ºs 61.º e seguintes.

Neste contexto, já não nos encontramos no puro domínio optativo por parte do município. Pois a opção passou a colocar-se, apenas, entre a obrigação de contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou aderir ao procedimento de recuperação financeira, não podendo o município furtar-se a trilhar um destes caminhos. Todavia, no caso da dívida

ultrapassar em 31 de dezembro de cada ano, 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, não há mesmo alternativa ao recurso ao **Fundo de Apoio Municipal (FAM)**, pois aí, à luz dos n.ºs 1 e 2 do art.º 61.º, já nos encontramos numa situação de rutura financeira, a que é necessário pôr cobro.

Estas obrigações, aparentemente, chocam com a autonomia administrativa, financeira e orçamental reconhecida às autarquias locais, máxime aos municípios (art.ºs 235.º a 238.º da CRP), podendo, por isso, suscitar dúvidas de constitucionalidade. Pensamos, contudo, que o problema, no caso de rutura financeira dos municípios não se coloca, ou pelo menos não se coloca com a mesma pertinência que atrás consideramos, no que tange às situações de simples dificuldades financeiras, ainda corrigíveis ou retificáveis, ou quanto à obrigatoriedade de subscrição de unidades de participação por parte dos municípios, nos termos prescritos pelo n.º 2, do art.º 17.º, da Lei 53/2014, de 25 de agosto, situações em que a intromissão do Estado central poderá ser considerada ostensiva e invasora da esfera autonómica local. Não será, porém, o caso ora em apreço.

Com efeito, sendo o Estado uno e indivisível, como resulta do n.º 3 do art.º 5.º e do n.º 1, do art.º 6.º, da CRP, uma situação de rutura financeira por parte dos entes territoriais que o compõem, em termos de tal modo graves que coloque em causa o cumprimento das suas obrigações mais elementares, como sejam a prestação de serviços básicos às populações, o pagamento de ordenados e de dívidas a fornecedores, ou a satisfação de compromissos bancários, não só legitimam, como a nosso ver reclamam, a intervenção do Estado, para resolver um problema que, sendo dos municípios, no limite é seu, enquanto inderrogável detentor da soberania nacional.

Neste sentido, havendo dois valores constitucionais que contendem entre si, a questão deve ser resolvida em termos de concordância prática, com alguma compressão de ambos. Mas, neste caso, essa compressão deverá atingir em maior grau os valores da autonomia local, em favor da responsabilidade global do Estado pela gestão do todo nacional, tanto mais que se trata de uma situação transitória, para vigorar, apenas, até que os constrangimentos financeiros que a determinaram sejam ultrapassados. É o sentido para onde nos parece apontar o pensamento de SUZANA TAVARES DA SILVA e MARTA COSTA SANTOS, em artigo sobre o FAM, publicado no final de 2014¹⁴⁴.

¹⁴⁴SILVA, SUZANA TAVARES da e SANTOS, MARTA COSTA – O Fundo e Apoio Municipal: algumas considerações - in Revista “Questões de Direito Local”, n.º 4, outubro/dezembro de 2014, pp 33 a 52, com particular interesse pra esta problemática, pp 42 a 52.

Em qualquer caso, adiante-se, que tanto no referente ao saneamento financeiro, como no que tange à recuperação financeira, a opção pelo recurso ao crédito não poderá conduzir ao aumento global da dívida, nos termos do n.º 4 do art.º 58.º da LFL, dado que a finalidade de tais financiamentos, visa, apenas, o seu reescalonamento, com a diluição no tempo dos respetivos encargos, adequando-os à capacidade de geração de fundos da autarquia. Os pedidos para a sua concessão, devem ser instruídos com um estudo fundamentado da situação financeira do município e um **plano de saneamento financeiro** para o período a que respeita o empréstimo, cujo prazo de maturidade não pode ultrapassar 14 anos, com um período de carência, no máximo, de um ano, nos termos dos n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo.

Registe-se, por outro lado, que o plano de saneamento financeiro, no qual o contrato de empréstimo se integra, abrange um conjunto de vínculos e obrigações para o respetivo município, que passam pela racionalização e contenção da despesa e pela alavancagem da respetiva receita. Na verdade, nos termos do n.º 1, do art.º 59.º, o plano de saneamento financeiro deve incluir a previsão do período temporal necessário à recuperação financeira do município e as medidas necessárias para atingir uma situação de equilíbrio, tanto em termos de contenção da despesa corrente, como da racionalização das despesas de investimento e da maximização das receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e venda de património, conforme decorre das alíneas a) a c), do referido n.º 1.

Desse plano devem constar, em conformidade com o n.º 2, do citado art.º 59.º, a calendarização da redução anual da dívida, até aos limites estabelecidos no art.º 52.º, e a previsão do seu impacto orçamental, como resulta das alíneas a) e b), daquele número e artigo.

É da competência do município, nos termos do n.º 3, tal como já ocorria no domínio da legislação anterior, a elaboração de um plano de saneamento financeiro, que deverá ser proposto à assembleia municipal para aprovação, seguindo-se, nos termos dos n.ºs 4 a 7, obrigações idênticas às que já promanavam da Lei n.º 2/2007, referentes à obrigação de cumprimento do plano, à impossibilidade de contrair novos empréstimos e à obrigação de remeter relatórios semestrais à DGAL, por si elaborados e submetidos à apreciação da assembleia municipal, relativos à sua execução.

O incumprimento do plano por parte do município, reconhecido pela assembleia municipal nos casos de adesão facultativa (60, n.º 1), ou oficiosamente pela DGAL (60, n.º 3), nos casos de adesão obrigatória, pode acarretar-lhe algumas consequências de carácter financeiro que, no limite, traduzir-se-ão na retenção por parte da DGAL, até 20% das respetivas receitas (60, n.º 2), com vista ao pagamento à entidade bancária ou aos credores, através do

Fundo de Regularização Municipal (FRM) para onde esses valores são transferidos, como se infere do n.º 4 do art.º 60.º.

51 - OS MECANISMOS DE APOIO FINANCEIRO MUNICIPAL

Com vista a responder à necessidade de assistência financeira aos municípios, a presente LFL deu à luz um novo instrumento especificamente criado para o efeito, que é o **Fundo de Apoio Municipal (FAM)**, logo definido como pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira - n.º 1, do art.º 62.º - tendo como objeto, nos termos do art.º 63.º, prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem nas situações previstas no n.º 3 do art.º 58.º e no n.º 2 do art.º 61, ou seja, em **situação de dificuldades financeiras ou de rutura financeira**.

Deve esclarecer-se, que o FAM não tem relação direta com os mecanismos perequativos, quer na sua dimensão **vertical**, quer na sua dimensão **horizontal**. Na verdade, opera a jusante da perequação financeira, pois enquanto esta cura da justa distribuição dos recursos entre os entes públicos Estadual e infraestaduais da administração territorial autónoma (municípios e freguesias), o FAM constitui um mecanismo de socorro daqueles municípios que, por razões várias, que nos abstermos de elencar, não foram suficientemente racionais na gestão dos seus recursos, de modo a confinar as despesas à receita gerada pelas suas próprias atividades e pelas contribuições financeiras atribuídas pelo Estado através dos mecanismos perequativos. Isto sem desconsiderar o próprio recurso ao crédito, desde que em termos moderados e não excessivos – ou muito excessivos – como frequentemente aconteceu, a ponto dos municípios, nesses casos, por si próprios, não serem capazes de ultrapassar essa dependência e esse constrangimento, sem grave prejuízo para o seu normal funcionamento.

Foi para dar resposta a estas situações que foi criado o FAM, cujo modo de constituição e funcionamento, iremos analisar ao longo das páginas seguintes.

Antes disso, devemos dar nota que não foi pacífica a constituição do FAM, ou mais concretamente a subscrição do seu capital social, pois, nos termos da alínea b), do art.º 64.º, para além do Estado, era obrigatória a participação de todos os municípios, determinação cuja constitucionalidade EDUARDO PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA, certamente entre mais, veementemente contestaram, como já evidenciamos ao abordar as questões prévias à lei 73/2013 **(41)**, por subtrair aos municípios o direito de disporem e gerirem o seu próprio património, em oposição ao princípio da autonomia administrativa, financeira e orçamental que lhes é reconhecida pela Lei Fundamental e por Convenções Internacionais de que Portugal é

parte, como é o caso da Carta Europeia de Autonomia Local, a que já fizemos desenvolvida referência (41.2). No mesmo sentido se pronunciaram diversos municípios, nomeadamente aqueles que não dispunham de contas desequilibradas, os quais na altura não deixaram de lavar o seu protesto, não apenas com referência à inconstitucionalidade do diploma, mas também com base no argumento, não despidendo, de que a criação deste Fundo e a obrigação de todos os municípios para ele contribuírem, sancionava os cumpridores e premiava os que incumpriam.

De todo o modo, em atenção a um princípio de solidariedade entre os vários intervenientes, forçada nalguns casos, ao que parece, a Lei avançou, o Fundo foi materialmente criado e regulamentado através da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, alterada em alguns aspetos de pormenor, pela Lei nº 69/2015, de 16 de julho e iniciou normalmente a sua atividade. Os resultados dessa atividade, até 10/02/2017, traduzem-se na adesão ao FAM de 16 municípios, encontrando-se seis com os processos em apreciação, outros seis com os contratos fechados, enquanto os demais quatro aguardam visto do T.C., isto em conformidade com a informação e o quadro infra, fornecidos pela DGAL, via e-mail, na data referida.

Município	Entregaram PAM	Fiscalização Prévia TdC (enviado)	Visado
Alandroal	X	X	X
Alfândega da Fé	X	X	X
Aveiro	X	X	X
Cartaxo	X	X	
Celorico da Beira	X		
Fornos de Algodres	X	X	
Mourão	X		
Nazaré	X		
Nordeste	X		
Paços de Ferreira	X		
Portimão	X	X	X
Santa Comba Dão	X	X	
Santarém	X		
Vila Franca do Campo	X	X	
Vila Nova de Poiares	X	X	X
Vila Real de Santo António	X	X	X
Valor Total	16	10	6

Todavia, não pode deixar de reconhecer-se que a sua criação não tem o devido enquadramento na justa distribuição dos recursos entre o Estado e as autarquias e, no âmbito destas, na correção de assimetrias entre autarquias do mesmo grau, situação que os sistemas perequativos, tanto na sua dimensão vertical como na sua dimensão horizontal visam alcançar. Tal significa, que os seus fundamentos se encontram a jusante destes princípios e sem conexão com eles.

Na verdade, através da constituição deste Fundo, com a subscrição de 50% do capital por parte do Estado e obrigatoriamente os demais 50% por parte dos municípios, no seu conjunto, de conformidade com os n.ºs 2 e 3, do art.º 17.º, da Lei 53/2014, cuja finalidade é prestar assistência aos que se encontrem em situação de rutura financeira, parece prefigurar-se uma segunda distribuição de recursos, ainda que apenas na dimensão de financiamento por empréstimos remunerados, ou prestação de garantias comissionadas (n.º 1 do art.º 44.º), entre o Estado e alguns municípios, mas ainda assim uma via de subtração de recursos a uns e a sua afetação a outros, como se de um sistema perequativo subsidiário ou de segunda linha se tratasse.

Acontece que tal não é devidamente fundamentado e justificado, como bem notaram EDUARDO PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA¹⁴⁵, nem tem como pressuposto de validade a justa distribuição de recursos ou a correção de assimetrias entre os diferentes municípios. Ou seja, não decorre da aplicação dos instrumentos perequativos, antes visa dar resposta a situações patológicas de dificuldades financeiras ou de rutura financeira, sem a devida justificação quanto às razões de fundo que lhe subjazem. Quer dizer: sem que saibamos se essas dificuldades financeiras decorrem de razões estruturais assentes em efetiva debilidade económica da autarquia considerada, ou se simplesmente se explicam por má gestão dos seus responsáveis.

Porém, a dúvida suscitada, poderá ainda assumir outra face, que é a questão de saber se os mecanismos perequativos, na sua atual configuração, respondem de facto, em termos justos, às necessidades estruturais de alguns entes municipais, com base no respeito pelos seus diferentes graus de desenvolvimento, o que nos remete para o problema da escolha dos indicadores de referência e para a sua fiabilidade e atualidade¹⁴⁶, naturalmente discutíveis.

¹⁴⁵ - In *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março de 2014, em artigo já citado, constante de pp 61 a 80.

¹⁴⁶ - A este propósito, ver o importante estudo de CURTO, HELENA e DIAS, ÁLVARO – in revista portuguesa de Estudos Regionais, n.º 28, 3.º quadrimestre de 2011; AUTO SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS LOCAIS E DE COESÃO TERRITORIAL. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO SISTEMA DE PEREQUAÇÃO FINANCEIRA, pp 39 a 55. Refira-se que os autores, sem porem em causa a bondade dos princípios perequativos, na sua essência, não deixam e questionar a justeza dos resultados a que se chega em certos casos, por via dos indicadores utilizados ou da sua (questionável) fiabilidade e atualidade..

52 - A LEI 53/2014, DE 25 DE AGOSTO

O FUNDO DE ASSISTÊNCIA MUNICIPAL

O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL

O Fundo de Assistência Municipal (FAM) foi criado, como já referimos, pela Lei em análise, a nº 73/2013, de 3 de setembro (LFL), que definiu juridicamente a sua personalidade e configuração, o seu grau de autonomia e as finalidades para que foi criado e a que se encontra adstrito, pelo que em muitos dos seus aspetos essenciais, a Lei 53/2014, limita-se a repetir o que aquela já regulava.

Assim, para além da enunciação do seu objeto, constante dos artºs 1º e 6º, da definição do que constituem serviços públicos essenciais para efeitos da sua própria aplicação, referidos no artº 3º, e da identificação de um conjunto de mecanismos e princípios gerais aplicáveis, no âmbito da recuperação financeira municipal, descritos no artº 4º, a parte que mais importa tem a ver com o seu modo de funcionamento, a composição dos seus órgãos e as condições de acompanhamento dos Programas de Ajustamento Municipal (PAM), aspetos que analisaremos seguidamente com algum detalhe.

De acordo com o vertido no nº 1, do artº 5º e com o artº 6º, em conformidade com o que já estipulava o nº 1, do artº 62º, da Lei 73/2013, o FAM é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, que tem por objeto, nos termos do artº 63º (LFL), prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem nas situações previstas no nº 3, do artº 58º e no artº 61º, isto é, em situação de dificuldades financeiras ou de rutura financeira, bem como a prevenir tais situações, artº 6º, da Lei 53/2014.

Sendo uma entidade de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, é também dotada de órgãos próprios, que nos termos do artº 7º, da Lei 53/2014, são a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único.

A Direção executiva é constituída por um presidente e dois vogais, nomeada por um período de cinco anos pela comissão de acompanhamento, conforme estipulam o nº 1, do artº 8º e a al. a), do nº 2, do artº 11º. É ela a entidade a quem compete a gestão efetiva do FAM, incumbindo-lhe elaborar, propor e acompanhar, nas suas várias dimensões, as medidas tendentes à realização do seu objeto, nos termos da al. a), do artº 9º. Aí se enquadram, como se infere das restantes disposições do artº 9º, as competências para aprovar regulamentos internos, aprovar, após audição da comissão de acompanhamento, os PAM apresentados pelos municípios, monitorizar a sua execução, elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento, propor aumentos de capital, resgate de unidades de participação ou distribuição de resultados;

mas também prestar informações à comissão de acompanhamento, assegurar as relações com os municípios, elaborar anualmente os documentos de gestão, prestar apoio técnico à comissão de acompanhamento, realizar aplicações financeiras, acompanhar os municípios aderentes ao FAM na elaboração dos PAM, representar o FAM, emitir parecer sobre orçamentos dos municípios com acesso ao FAM, aplicar sanções nos termos do artº 50º àqueles que não tenham realizado a sua parte no capital social, bem como propor a redução deste, respeitadas as regras e as condições constantes do artº 21º.

A comissão de acompanhamento é composta pelos representantes dos titulares das unidades de participação no capital social, que são o Estado e o conjunto dos municípios, sendo o Estado representado na comissão por um elemento nomeado pelo membro do Governo da área das finanças e outro da área administração local, enquanto ANMP representa os municípios em geral, sem prejuízo de representação própria por parte dos que, por si, ou em associação, detenham 10 ou mais por cento do capital social, alíneas a), b), c) e d), do nº 1, do artº 10º. Anote-se que o capital social, no valor de €650.000.000,00 (17, nº 1), é realizado em numerário e representado por unidades de participação, escriturais e intransmissíveis, no valor nominal de €1,00 remuneradas através da distribuição de resultados, (18, nº 1, 2 e 5), dispondo os municípios de sete anos para a sua total realização, competindo ao Estado, até lá, assegurar o financiamento do Fundo através de empréstimos (19, nº 1 e 2).

As suas competências encontram-se descritas no artº 11º e referem-se, nomeadamente, à pronúncia sobre propostas de decisão de Planos de Ajustamento Municipal (PAMs), recusa de assistência financeira que haja sido solicitada, elaboração dos regulamentos respeitantes ao seu próprio funcionamento e os respeitantes à política de aplicações financeiras do capital social e disponibilidades do FAM, à aprovação dos orçamentos, dos planos anuais e plurianuais de atividade, dos documentos de prestação de contas, bem como a elaborar os regulamentos respeitantes à aplicação de resultados e eventuais propostas de aumento do capital social. Compete-lhe, ainda, nomear os membros da direção executiva e o fiscal único, em conformidade, neste caso, com as alíneas a) e b), do nº 2, do indicado artº 11º.

No que se refere ao fiscal único, as suas responsabilidades e competências, como é comum a qualquer órgão de fiscalização, têm especialmente a ver com o controlo da legalidade e da qualidade da gestão, com a fiscalização e avaliação do sistema de gestão de riscos, emissão de pareceres sobre o orçamento e o plano de atividades, elaboração de relatórios trimestrais sobre a ação fiscalizadora exercida e certificação das contas, como decorre da leitura das diversas alíneas do artº 13º.

Adiantemos, desde já, que constatadas as situações de dificuldades financeiras ou de rutura financeira por parte dos municípios, o FAM não corre logo em seu socorro de forma automática. Pelo contrário, há toda uma *via Crucis* que o município terá de percorrer até atingir esse desiderato.

De facto, a intervenção do FAM inicia-se através de um contrato, denominado PAM, a celebrar entre o FAM e o município, pelo prazo necessário à redução do endividamento municipal, até ao limite previsto no n.º 1, do artigo 52.º, da LFL, Lei 73/2013, de 3 de setembro, que é de 1,5 vezes a média da receita líquida corrente dos três exercícios anteriores, prazo esse que nunca poderá ser inferior à maturidade do empréstimo contratado pelo município, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 23.º, com as exceções previstas nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo, no tocante à maior duração do seu prazo, ou à possível cessação do PAM antes daquele, quando o município cumpra os limites previstos no n.º 1, do art.º 52.º, da Lei 73/2013. Em qualquer dos casos, sempre com a necessária autorização do FAM.

Quando o município se encontre em situação de rutura financeira, o que nos termos do n.º 2 do art.º 61.º da LFL, se verifica quando a sua dívida total, ultrapassar em 31 de dezembro de cada ano, três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, diz-nos o n.º 1, do art.º 24.º, da Lei n.º 53/2014, que o município dispõe do prazo de 90 dias para solicitar o acesso ao FAM, sob pena de, não o fazendo, o próprio FAM o notificar para proceder à apresentação de uma proposta de PAM (24.º, n.º 2).

O PAM é elaborado pelos municípios, com acompanhamento do FAM (9, al. m), para submissão, tal como as suas revisões, à aprovação da assembleia municipal (26, n.º 1), que acompanhado de certificação de auditor externo, nos termos do art.º 27.º, o remete ao FAM para aprovação da direção executiva, precedida de audição da comissão de acompanhamento (9, al. c). Nos casos em que o município se encontre nas condições previstas no n.º 3, do art.º 58.º, da LFL – dívida total prevista, em 31 de dezembro de cada ano, nos termos do art.º 52.º, entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores – o município não é obrigado a aderir ao FAM, dispondo de 90 dias, após notificação daquele, para optar entre a apresentação de um PAM ou de comprovativos da obtenção de empréstimos para saneamento financeiro, como se infere dos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do art.º 25.º da Lei 53/2014.

Deve referir-se, também, que o acesso ao FAM, não significa, sem mais, a concessão de assistência financeira ao município, a qual, de resto, tem caráter subsidiário e de última instância, nos termos do n.º 1, do art.º 43.º, tanto na vertente de empréstimos remunerados, como na vertente de prestação de garantias, al. a) e b), do art.º 44.º.

Antes de mais, o município terá de elaborar o PAM, à luz dos pressupostos constantes do artº 23º, da Lei nº 53/2014, nomeadamente do seu nº 2, com a aplicação das medidas previstas no nº 1, do artº 35º, como sejam a participação variável no IRS à taxa máxima prevista no artº 26º, da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, no caso, 5% (nº 1, al. a); definição da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto, no âmbito do rendimento das pessoas coletivas, nos termos constantes do nº 1, do artº 18º, da referida Lei nº 73/2013 (al. b); aplicação das taxas máximas municipais, designadamente em termos de IMI, considerando todos os fatores majorativos e desconsiderando os minorativos (al. c); revogação dos benefícios fiscais e da isenção de taxas da competência do município (al. d); fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos, de acordo com as recomendações emitidas pela respetiva Entidade Reguladora (al. e); identificação e quantificação de novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valias (al. f); identificação e quantificação do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder em exploração, com vantagens para o município (al. g); identificação e quantificação de segmentos de atividade empresarial local ou de participações locais a reestruturar, alienar ou concessionar, com vantagens para o município (al. h). A estas iniciativas devem acrescer outras medidas concretas e quantificadas para aperfeiçoamento do controlo de cobrança de taxas, preços, aplicação de coimas, redução de despesas, nomeadamente de pessoal e de aquisição de bens e serviços, racionalização de custos com pagamento de trabalho extraordinário, eventual renegociação das parcerias público-privadas e limitações ao investimento (als. i a n, do nº 1.).

A apresentação do PAM fica sujeita à aprovação da direção executiva, que o pode recusar ou exigir a sua reformulação, bem como a agregação de um **Plano de Reestruturação de Dívida (PRD)**, ou a sua revisão, caso já exista, nos termos do artº 28º da Lei nº 53/2014, situações em que para a sua aprovação na assembleia municipal, se exige a maioria dos deputados em efetividade de funções, conforme o nº 2, do artº 26º, da Lei 53/2014 e o nº 6, do artº 49º, da Lei 73/2013, caso a direção executiva do FAM entenda que o mesmo, independentemente das medidas apresentadas, não responde eficazmente às necessidades de redução da dívida do município.

Com efeito, do recurso ao FAM por parte dos municípios, advém um leque substancial de obrigações, a começar pelas obrigações de reporte e de informação, particularmente exigentes, tanto à DGAL, através do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), como diretamente ao FAM, ou mesmo em termos de divulgação pública, através do seu

próprio sítio e do sítio da DGAL na *Internet* e ainda do Portal da Transparência Municipal, como se infere dos artºs 29º e 30º da Lei 53/2014.

Acrescenta-se que os referidos municípios, no que se refere às suas propostas de orçamento, ficam obrigados a submetê-las ao parecer prévio do FAM, (artº 31º), impedidos de celebrar novos contratos de financiamento ou de promover novas parcerias público-privadas, salvo se previamente autorizados pelo FAM (artº 32º), e ainda a sujeitar-se à revisão do PAM, por iniciativa do FAM (artº 33º), a cada dois anos, caso se verifiquem desvios significativos em relação aos objetivos traçados.

Todavia, caso as medidas antes descritas se revelem insuficientes aos fins visados, são adotadas medidas de reestruturação financeira, situação que tem muito de semelhante com o Plano Especial de Recuperação (PEC), aplicável no âmbito do setor privado, o que passa por alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e reduzir o seu montante, ou os seus encargos – *hair cut* - em negociações a entabular com os respetivos credores, nos termos descritos no artº 36º. O processo negocial de reestruturação de dívida abrange todas as dívidas, independentemente da sua maturidade ou qualificação e mesmo as dívidas que o município venha a assumir no âmbito dos processos de dissolução de empresas locais (nºs 2 e 3 do artº 37º), com exclusão dos credores, cujos créditos sejam inferiores a €5.000,00, nº 1, do artº 40º.

A negociação com os credores tem carácter individualizado, processa-se nos termos do artº 38º e 39º (Lei 53/2014) e permite ao município negociar e acordar com os credores, moratórias, perdões, redução de juros de mora e calendarização dos pagamentos da dívida até ao limite da vigência temporal do PAM (nº 2, do artº 39º). O desencadear dessas negociações, obsta, também, a partir daí, à instauração de quaisquer ações para cobrança de dívidas, além de, numa espécie de proteção contra os credores, permitir ao município pedir ao Tribunal competente a suspensão das ações em curso, extintas após aprovação do PAM ou a concessão de visto do Tribunal de Contas (TC), no que se refere aos credores que tenham firmado acordo com o município e a retoma do seu curso normal, relativamente às demais, de conformidade com os nºs 3,4 e 5 do indicado artº 39º.

Após a conclusão das negociações com cada um dos credores, os acordos alcançados são devidamente formalizados, e deles deve constar a identificação daqueles, os termos das alterações introduzidas e dos resultados alcançados, nomeadamente a quantificação da redução de dívida, devendo o município listar os credores que firmaram acordos e aqueles que o não fizeram, por razões de preferência a favor dos primeiros, relativamente aos pagamentos a efetuar posteriormente, nºs 1 a 3 do artº 41º, e a indicar os critérios definidos para o efeito, em conformidade com o nº 4 do mesmo artigo.

A listagem dos credores e a documentação de suporte dos acordos supra referidos, assim como a relação das ações judiciais pendentes contra o município, as responsabilidades contingentes por créditos não reconhecidos, os créditos reestruturados, o refinanciamento de dívida existente e os créditos ilíquidos, com menção do montante previsível da sua liquidação, vão dar origem a um **Plano de Reestruturação de Dívida (PRD)**, conforme o definido pelo artº 42º, que fará parte integrante do PAM.

Contudo, caso as medidas constantes do PAM que vierem a ser aprovadas não se revelem suficientes para o reequilíbrio orçamental do município, por mais draconianas que se afigurem, sempre terá de haver lugar ao recurso à assistência financeira por parte do FAM, seja na modalidade de empréstimos, seja na de prestação de garantias, artº 43º e 44º da Lei 53/2014.

As condições de financiamento são definidas pelo FAM, tendo em conta os termos da aprovação do PAM e o tempo necessário à redução do endividamento do município para os valores constantes do nº 1, do artº 52º, da Lei 73/2013, ou seja, para valores que não ultrapassem em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores, como consta dos nºs 2 e 3 do artº 23º, por remissão do nº 1, do artº 45º, da Lei 53/2014.

Nos termos do artº 46º, o **prazo de utilização do empréstimo** é de três anos, podendo ser prorrogado até cinco, para pagamentos decorrentes de ações judiciais, nº 1 e 2, com a possibilidade do início da amortização ser diferido por dois anos, nº 3, sendo o respetivo montante considerado para efeito dos limites constantes do OGE, respeitantes à concessão de empréstimos e a outras operações ativas, nº 4, sendo que o incumprimento das respetivas obrigações, determina o incumprimento do PAM, nº 5.

No que se refere aos reembolsos, os mesmos serão efetuados por tranches, devendo a primeira ser libertada até 15 dias após a notificação do visto do Tribunal de Contas, enquanto a libertação das demais ocorrerá nos 15 dias subsequentes à aprovação e verificação pela comissão executiva do FAM, do cumprimento dos objetivos trimestrais constantes do PAM, com a sua eventual revisão, em caso de incumprimento, tudo em conformidade com o prescrito pelo artº 47º da Lei 53/2014.

A assistência por parte do FAM, pode bastar-se com a prestação de garantias pessoais (julgamos que apenas avais), pelo prazo máximo correspondente ao período de vigência do PAM, nos termos dos nºs 1 e 2 do artº 48º, dentro dos limites aprovados pelo OGE para a concessão desse tipo de garantias, nº 6, do mesmo artigo. No caso da prestação de garantias pessoais, o município fica adstrito ao pagamento de uma comissão remuneratória, enquanto o

FAM, no caso da garantia ser executada, fica sub-rogado nos direitos do credor principal, podendo acionar os mecanismos previstos no artº 50º, para ressarcimento da dívida, nomeadamente os previstos nas alíneas a) e b), do nº 1, atinentes à retenção de receita por parte da DGAL e da ATA.

O município objeto de apoio por parte do FAM, fica sujeito à monitorização e acompanhamento do PAM por parte da DGAL e da direção executiva do FAM, que declara, após a sua audição e da comissão de acompanhamento, formal e fundamentadamente, o seu incumprimento, caso este se verifique, declaração que é obrigatoriamente publicitada no sítio da DGAL na *Internet*, nos termos artº 49º. Constatado esse incumprimento, o município fica sob o risco de aplicação das sanções previstas nos artºs 50º da Lei 53/2014 e 78º da Lei 73/2013, que podem passar, nomeadamente, pela retenção de uma percentagem (10% dos duodécimos) das transferências correntes.

É de notar, também, que o FAM, para além da concessão de apoios transitórios de urgência, de que puderam (e podem? depois de 30/11/2014- nº 1, artº 55º) beneficiar os municípios em situação de rutura financeira, na definição do nº 2, do artº 61º, da Lei 73/2013, em conformidade com o artº 55º da Lei 53/2014, com vista a responder a situações de manifesta crise de tesouraria, como sejam a garantia do pagamento de salários, a ininterruptibilidade dos serviços públicos e o cumprimento do serviço da dívida, (55º, nº 3), pode ainda alargar o âmbito da assistência financeira aos municípios beneficiários de apoios concedidos com idêntico propósito ao abrigo de programas anteriores, como é o caso do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, como resulta do artº 52º da Lei 53/2014, desde que cumpridas as regras gerais aplicáveis.

Terminada aqui a análise das Leis 73/2013, de 3 de setembro e 53/2014, de 25 de agosto, que se complementam, pois esta naquela se filia, depois de antes já termos percorrido, caso a caso, todas as anteriores LFL, impõe-se uma breve reflexão sobre a importância da perequação financeira como elemento garantístico da autonomia local, dotado da necessária transparência em termos das dotações atribuídas aos entes infraestaduais, muito especialmente no que toca aos municípios.

53 – A PEREQUAÇÃO FINANCEIRA COMO GARANTE DA AUTONOMIA E DA TRANSPARÊNCIA

Como constatamos ao longo deste Capítulo (apartados 47 e 48), são os mecanismos perequativos que operam a distribuição, que se pretende justa, dos recursos públicos entre o Estado central e os entes da administração territorial autónoma, consideradas as obrigações e responsabilidades adstritas a cada um dos níveis de governação. Essa distribuição assenta na afetação dos réditos de certos impostos aos municípios, reconhecendo o seu produto como receita própria destes, como é o caso, atualmente, do IMI, do IMT e, em grande medida, do IUC, a que acresce a Derrama Municipal¹⁴⁷, quando os municípios procedem ao seu lançamento.

Para além deste tipo de receitas e das demais diretamente geradas no seu seio, tanto os municípios como as freguesias, mas também as CIM e as áreas metropolitanas, por dedução ao FEF (artº 69º da LFL), têm direito a uma participação global nos recursos públicos, gerados pelos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares (IRS), das pessoas coletivas (IRC) e do valor acrescentado (IVA) que, no caso dos municípios, corresponde a 19,5% da média aritmética simples daqueles impostos, deduzidos dos encargos do artº 69º, sendo esta a base de composição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

Com referência às freguesias, o Fundo de Financiamento destas (FFF) equivale a uma participação global de 2% dos valores apurados no âmbito dos referidos impostos, calculados em idênticos termos do efetuado para os municípios.

Já no que concerne aos entes municipais, estes ainda podem beneficiar de uma participação no IRS até 5% da coleta, líquida dos encargos previstos no nº 1, do artº 78 do CIRS, cobrado na respetiva circunscrição territorial aos sujeitos passivos aí residentes.

O FEF tem caráter vinculado e constitui a mais importante dotação financeira global a favor dos entes infraestaduais que, tal como já amplamente referimos, se subdivide em dois fundos autónomos, o FGM e o FCM, sendo que o FGM corporiza a perequação vertical, enquanto o FCM se traduz na perequação horizontal. Há, todavia, outro tipo de transferências financeiras, também muito importantes para a vida das autarquias, neste caso dos municípios, como acontece com o FSM, igualmente vinculado, mas também condicionado e consignado à cobertura de específicas despesas, por atribuições transferidas da administração central para os municípios.

¹⁴⁷ -LFL, artºs 14º, 18º e 25º .

Porém, merecedora de particular destaque, é a importância de que o FEF e o FFF se revestem enquanto garantes da autonomia financeira dos entes infraestaduais, muito especialmente dos municípios. Com efeito, é o FGM (e o FFF nas freguesias), que verdadeiramente confere suporte à autonomia financeira municipal, visto atribuir ao decisor político, dentro dos limites da legalidade, total liberdade de conformação em matéria financeira, com vista a assumir as opções de despesa que considerar mais convenientes e de estabelecer a sua prioridade. Além disso, a dotação correspondente é calculada com total **transparência**, assente em regras de todos conhecidas, o que difere da atribuição de subvenções, que podem traduzir situações de favor em benefício de certas autarquias, mas também representar, em alguns casos, uma espécie de cárcere financeiro em que as mesmas se podem ver enredadas, questão que já abordamos em **42.2**.

É importante notar, que a liberdade conformadora reconhecida ao FGM, com a latitude que aqui se observa, não é possível encontrar no âmbito de outros instrumentos financeiros, perequativos ou não, aspeto que nos parece de evidenciar, atento o seu relevo para a afirmação da autonomia de gestão dos entes municipais.

Registada esta breve nota, a crédito dos mecanismos perequativos e do seu relevo no âmbito da justa distribuição dos recursos públicos, passaremos a uma síntese ou balanço final da autonomia administrativa e financeira dos municípios, no período constitucional democrático, ou seja, desde a Lei nº 1/79, de 02 de janeiro, até à atualidade, para terminarmos com duas breves sugestões, a que já anteriormente fizemos referência, quando abordamos as receitas dos municípios e das freguesias (**47.1.1 e 47.1.2**).

VI - APRECIÇÃO FINAL E SUGESTÕES

54 – APRECIÇÃO FINAL

Somos dos que entendemos e valorizamos as realizações do poder local, levadas a efeito nas últimas quatro décadas. A nossa (já vetusta) idade e origem rural, permitem-nos comparar as miseráveis condições de vida de antes de 25 de Abril de 1974, com as que se verificam atualmente. Díficeis, em qualquer caso, mas incomparavelmente menos penosas atualmente do que outrora, cabendo aos municípios e às freguesias uma parte significativa desse mérito. Porém, tal nunca teria sido possível, deve acrescentar-se, sem a implantação dos mecanismos perequativos ao nível da distribuição de recursos e das correspondentes transferências financeiras do Estado central para os órgãos de administração territorial autónoma.

Apesar do saldo ser inegavelmente positivo, esse facto, não pode, no entanto, taldar a nossa capacidade de análise e sentido crítico, pois temos de reconhecer que nem tudo correu bem e que houve muito desperdício de dinheiros públicos e de todo o tipo de recursos, por via de uma gestão por vezes displicente ou voluntarista, sem preocupações de rigor e racionalidade e com propensão para o calculismo político em detrimento de um controlo efetivo das decisões tomadas e do seu mérito. Daí que tenhamos assistido com alguma frequência, a investimentos consumidores de significativas fatias orçamentais, sem atender às reais necessidades das populações e sem proceder à devida ponderação em termos da relação custo/benefício.

Tem sido, do nosso ponto de vista, este tipo de gestão – e não verdadeiramente a escassez de recursos, real em certos casos, mas não na sua maioria - a colocar frequentemente os municípios em situações de tesouraria muito periclitantes, gerando a necessidade de atalhar a essas dificuldades através da criação de mecanismos financeiros de recurso, de modo a ultrapassar esses constrangimentos. Foi assim em 2008, com o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 34/2008, de 14 de fevereiro e, nesse mesmo ano, com o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 191-A/2008, de 27 de novembro. Foi assim, também, com o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei 43/2012, de 28 de agosto, este na sequência da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, que veio disciplinar o cumprimento

dos prazos de pagamento por parte dos municípios e impedir a assunção de novos compromissos sem que fosse assegurada a sua cobertura financeira no curto prazo (90 dias). E voltou a ser assim, com a criação do FAM, através da Lei nº 73/2013 e da sua melhor regulamentação e materialização, operada pela Lei nº 53/2014.

Não é naturalmente desejável, que a implementação deste tipo de programas de emergência financeira, se sucedam uns após outros, com relativa frequência. Os municípios deverão habituar-se a elaborar os seus orçamentos de acordo com as receitas efetivamente previstas, sem empolamentos artificiais, e a geri-los com o rigor e a parcimónia inerentes aos princípios da natural contenção de gastos e da boa gestão. A tomada de consciência da escassez de meios ante as necessidades que os convocam, por parte dos responsáveis autárquicos, caso se verifique, constitui um bom princípio para uma gestão cuidada, tendente a evitar a geração de défices injustificados, que depois terão de ser cobertos por via do recurso ao crédito ou ao aumento da dívida a fornecedores. Tal não obsta, naturalmente, a que os municípios que se considerem afetados negativamente pelos atuais mecanismos perequativos, pugnem pelo seu ajustamento e pressionem o legislador no sentido de proceder às devidas correções, nomeadamente, através da atualização ou alteração dos índices e demais parâmetros de avaliação e medição utilizados.

Reconhece-se, contudo, que a situação financeira e orçamental dos municípios em geral e a própria fiabilidade da informação e dos documentos que a reproduzem, tem vindo a melhorar de modo significativo. Pensamos, aliás, que a LCPA deu um importante contributo nesse sentido, pois verificamos através da consulta aos orçamentos pretéritos de vários municípios, que foi a partir dela que os valores orçamentados se começaram a aproximar dos valores da conta, o que aliás se comprova através da consulta dos múltiplos quadros financeiros insertos no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, referente ao ano 2015¹⁴⁸.

A páginas 46 do aludido documento, por exemplo, é possível observar que a média global da receita cobrada entre 2006 e 2015 variou entre 65% e 73%, relativamente aos valores orçamentados, rácio que registou uma evolução positiva muito substancial nos últimos três anos, de tal modo que o valor cobrado em 2015, já ultrapassou os 91% do valor que tinha sido considerado em sede orçamental. Constata-se, de igual modo, uma evolução favorável, embora com diferentes posições gradativas, das receitas próprias e da autonomia financeira da

¹⁴⁸ - Anuário financeiro dos municípios portugueses, referente ao ano de 2015, publicado pela Ordem dos Contabilistas Certificados, em 30 de Novembro de 2016, da autoria de CARVALHO, JOÃO BAPTISTA DA COSTA, FERNANDES, MARIA JOSÉ DA SILVA, CAMÕES, PEDRO JORGE SOBRAL e JORGE, SUSANA MARGARIDA FAUSTINO, com a colaboração de TEIXEIRA, ANA e ABREU, ANA RITA e sob a coordenação de FERREIRA, ROBERTO, disponível em <https://www.occ.pt/news/aMp2015.pdf>, consultado a 15 de fevereiro de 2017.

generalidade dos municípios, não só do Continente mas também das Regiões Autónomas (RAM e RAA), de que os quadros de páginas 34 e 35, bem como as referências de páginas 39 daquele Memorando, bem documentam.

Em termos de passivos financeiros (empréstimos), o seu peso tem vindo a diminuir, pois conforme é descrito a páginas 71, o seu valor, em 2015, representava apenas 70% do que o valor registado em 2009, com os inerentes reflexos em termos do serviço da dívida, que passou de 29% para 16%, no cômputo geral da despesa, no período de 2006 a 2015, como se infere da leitura dos gráficos de páginas 125.

Toda a evolução referida, se encontra globalmente muito bem espelhada e sintetizada num só quadro, inserto na página 155 do referido documento, que abaixo reproduzimos. Aí se encontram registadas, tanto as receitas como as despesas orçamentadas entre 2006 e 2015 e o seu grau de realização ou concretização, sendo interessante observar, entre 2006 e 2013, a significativa distância de valores entre os dois itens, resultante da já criticada tendência de empolamento orçamental, que por norma se verificava. De então para cá, por efeito da LCPA, como já demos nota, a situação tem vindo a ser corrigida.

Mais importante, todavia, é observar o substancial salto quantitativo (e qualitativo) quanto ao grau de cobertura da receita cobrada relativamente à despesa assumida, que desde aquele último ano (2013), apesar do diferencial que ainda persiste, tem registado valores cada vez mais próximos do par, com a consequente redução das necessidades de novos financiamentos e o menor crescimento, ou mesmo redução, do stock de dívida.

Quadro 2.37 – Excesso da Despesa sobre a Receita

Unidade: milhões de euros

		Mandato 2006–2009				Mandato 2010–2013				Mandato 14–17	
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas*	Receitas previstas (a)	11 123,6	11 215,2	11 572,3	13 001,9	12 995,1	12 595,6	11 674,3	10 823,7	9 323,9	8 784,0
	Receitas liquidadas (b)	7 256,4	7 770,5	8 463,7	8 899,5	8 092,9	8 021,8	7 885,3	7 992,3	7 688,0	8 014,5
	Receitas cobradas (c)	7 001,0	7 541,6	7 746,9	8 198,0	7 859,5	7 771,6	7 683,4	7 774,8	7 337,2	7 518,4
	Receitas liquidadas por cobrar (créditos s/ terc.)	255,3	228,9	716,8	701,5	233,4	250,2	201,8	217,4	350,8	496,0
	Saldos do exercício anterior (d)	194,6	228,4	335,8	293,2	166,8	190,4	254,3	319,4	407,9	500,4
Despesas	Despesas previstas (e)	11 309,9	11 439,3	11 898,3	13 237,5	13 187,6	12 832,9	11 991,2	11 225,5	9 817,1	9 402,2
	Compromissos do exercício (f)	9 320,4	9 581,9	10 051,4	11 135,0	10 699,6	10 481,6	9 804,9	9 403,6	8 512,1	8 219,4
	Despesas pagas no exercício (g)	6 992,1	7 410,3	7 875,9	8 358,1	7 872,0	7 720,2	7 587,1	7 698,6	7 218,8	7 230,9
Excesso de despesa sobre receita	(Receitas liquidadas + Saldos do exercício anterior) – Despesas comprometidas ((b+d)–f)	–1 869,4	–1 583,0	–1 251,9	–1 942,3	–2 439,9	–2 269,4	–1 665,3	–1 091,9	–416,2	295,4
	(Receitas cobradas + Saldos do exercício anterior) – Despesas comprometidas ((c+d)–f)	–2 124,7	–1 811,8	–1 968,7	–2 643,8	–2 673,3	–2 519,6	–1 867,1	–1 309,4	–767,0	–200,6

* O valor apresentado em receitas previstas, liquidadas e cobradas não inclui o saldo de gerência anterior.

No cômputo geral, à luz da nossa apreciação do referido documento, forçosamente superficial, por nos faltar tempo e competência técnica para mais, em cotejo com a sua profundidade, extensão, tecnicidade e exaustividade, mas tendo em conta, ainda assim, a leitura que dele fizemos, nomeadamente do seu Capítulo 3, de páginas 175 a 236, com referência à Análise Financeira Económica e Patrimonial dos Municípios, bem como da visualização dos seus gráficos e quadros, julgamos poder concluir, sem riscos de maior, que a situação económica e financeira dos municípios portugueses, nos últimos anos, tem vindo a evoluir favoravelmente.

Contudo, como resulta da descrição constante das suas páginas 297 e 298, a situação está longe de ser confortável, pois continua a haver um número muito elevado de municípios a necessitar de assistência financeira, visto o problema à luz dos seus rácios de dívida e dos pressupostos legais fixados para aquele efeito.

Julgamos, no entanto, não subsistirem grandes dúvidas de que o controlo financeiro e a prestação de contas por parte dos municípios e dos demais entes autárquicos, está hoje sujeita a um acervo legal vasto e exigente, também ele objeto de sucessivos afinamentos, nomeadamente em termos dos mecanismos de controlo interno e da sua organização contabilística (accountability), donde advém um cada vez mais elevado nível de responsabilização dos intervenientes. Em consequência, surge aqui a necessidade das autarquias disporem de um corpo de técnicos qualificados para o desempenho de tarefas, que pela sua importância e complexidade, no entender de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, não se compadecem com o casuísmo e a anarquia, antes exigem hierarquização e especialização adequadas às funções desenvolvidas, correspondentes, na sua própria expressão, a “um *princípio de segregação de funções*”¹⁴⁹, o que a prazo, é de supor, se revelará deveras positivo, em termos de uma gestão autárquica mais capaz, mais rigorosa e mais profissional.

Por outro lado, também o controlo externo de carácter inspetivo, exercido pela DGAL, enquanto órgão de tutela, quanto à legalidade dos atos, e especialmente o controlo jurisdicional a cargo do Tribunal de Contas, a par da eventual responsabilização criminal, administrativa e financeira dos agentes locais, autores dos atos desconformes com a legalidade, sejam os decisores políticos ou os responsáveis administrativos, tem vindo a fazer o seu caminho, pelo que a situação observada, atento esse tríptico vértice, não só tem melhorado, como, a nosso ver, tende a melhorar.

Onde nos parece que as coisas não têm corrido tão de feição, é ao nível do controlo do mérito das decisões e das opções de investimento assumidas, aspeto de particular relevo no que

¹⁴⁹ -ROCHA, JOAQUIM FREITAS da - Direito Financeiro Local, op. cit. p. 132 (itálico no original).

se refere à sua oportunidade, pertinência e qualidade, situação que nos parece não ter vindo a evoluir no melhor sentido nos últimos anos, nem se nos afigura que tal se perspetive. É, pois, de controlo político que estamos a falar.

Na verdade, o tema é recorrente e tem sido amplamente debatido, a espaços temporais, na sociedade portuguesa. A questão principal, prende-se com a composição e o funcionamento das assembleias municipais, mas também com os meios colocados ao seu dispor para o respetivo exercício funcional, enquanto órgãos fiscalizadores dos atos executivos. Para além do jogo das maiorias, próprio da democracia, há uma tentativa de esvaziamento dos poderes e da capacidade de intervenção das assembleias municipais, por parte de muitos executivos camarários, com particular destaque para os seus presidentes - os verdadeiros detentores do poder ao nível concelhio.

Este aspeto, porém, para lá de todas as insuficiências que se possam elencar – e há de ser muitas – a começar pelos meios técnicos e de assessoria disponibilizados para o cabal desempenho das respetivas funções, entronca num problema de fundo, a reclamar, a nosso ver, intervenção do legislador, que resulta da circunstância dos presidentes de juntas de freguesia serem, por inerência de funções, membros de pleno direito das assembleias municipais, podendo votar todos os documentos, nomeadamente os de carácter financeiro e orçamental, em pé de igualdade com os membros eleitos, o que pode gerar (e por vezes gera) situações embaraçosas em função do seu sentido de voto.

Ilustremos a afirmação: recentemente, enquanto cidadão, assistimos à sessão da assembleia municipal do “nosso” concelho, onde se discutia o orçamento para o ano de 2017 e os planos anual e plurianual de atividades. Apesar da importância dos documentos em causa, nem o presidente da câmara nem os demais membros do executivo presentes, se deram ao trabalho de os apresentar, defender ou sobre eles tecer alguma nota explicativa, deixando que as bancadas parlamentares arguissem os respetivos méritos ou deméritos, sem qualquer mediação por parte de quem os subscreveu e era responsável pelo seu conteúdo.

Em termos de votação final, os aludidos documentos recolheram o voto favorável dos elementos afetos ao partido no poder; já os votos da oposição, foram no sentido favorável por parte dos presidentes de junta de freguesia, estribados numa declaração de voto pouco consistente e menos convincente, enquanto os membros diretamente eleitos, de igual orientação política, votaram em sentido contrário. Isto com base no argumento, sussurrado, mas velho – e eventualmente verdadeiro - de que votando contra as propostas do executivo, os presidentes de junta, ao fazê-lo, estão a arredar as suas freguesias dos investimentos municipais.

A ser assim – se o for – julgamos que ninguém fica confortável neste retrato. Os presidentes de junta, pela situação de subserviência em que se colocam. O presidente da câmara, pela posição de arrogância e sobrançeria que assume. Pior do que isso, a democracia sai descredibilizada deste tipo de episódios. Daí entendermos justificar-se, neste campo, uma alteração legislativa que obste a estas situações, que não se afiguram muito dignificantes, a qual passaria, a nosso ver, pela não participação na (discussão? e) votação dos elementos da assembleia municipal, cujo cargo é exercido por inerência de funções (presidentes de junta de freguesia, no caso).

55 - SUGESTÕES

Sabemos que se projetam para breve alterações substanciais em termos da atribuição de novas competências às autarquias locais, com particular destaque para os municípios, por transferência ou delegação por parte da administração central.

A essas novas responsabilidades, serão certamente agregados os meios financeiros necessários para lhe dar execução, o que se traduzirá, julgamos nós, noutra versão da LFL que identifique e regule as novas fontes de financiamento ou reforce as já existentes.

Porém, independentemente das alterações que vierem a ser introduzidas em termos legislativos, assim como no próprio âmbito da descentralização de competências anunciada, não há dúvidas de que a generalidade das autarquias locais, tal como já anteriormente referimos, são chamadas, cada vez com mais frequência, a assumirem novas responsabilidades e a aceitarem novos desafios, não só em termos de resposta social, mas em muitas outras situações de emergência de cariz diverso, dada a sua proximidade com as populações, o que requer o natural reforço de meios para o efeito.

Neste sentido, e com vista a reforçar o músculo financeiro dos entes locais, entendemos que seria útil e oportuno o legislador repensar a eventual reintrodução do Imposto de Sucessões e Doações com carácter geral, em conformidade com o raciocínio exposto em **47.1.1** e indagar da justeza em promover uma reavaliação geral da propriedade rústica, nos termos que explanamos em **47.1.2**, isto sem prejuízo de uma possível atualização imediata dos respetivos valores matriciais, através da aplicação de um fator multiplicativo.

Com efeito, se em condições normais, com ressalva para as isenções derivadas das reduzidas bases de incidência, ou outras, qualquer cidadão é tributado pelos rendimentos do trabalho, advindos do seu esforço laboral, muitas vezes altamente exigente e penoso, mas também com base noutros incrementos patrimoniais, que razões justificam que quem vê a sua

esfera patrimonial aumentada, por via de liberalidades de um terceiro, seja em vida, seja *mortis causa* e qualquer que seja o título aquisitivo, legal ou contratual, beneficie da subtração desse enriquecimento à *manus* tributária¹⁵⁰?

De resto, este tipo de tributação, para além de não representar uma novidade entre nós, também existe noutras geografias que nos são bem próximas, até como receita, ainda que parcial, dos entes locais, como acontece aqui, na nossa vizinha Espanha, em que 35% da receita arrecadada deste imposto, reverte a favor das Comunidades Autónomas, facto de que nos dá notícia VASCO VALDEZ¹⁵¹. Tendo em conta a referida distribuição percentual, julgamos dela poder inferir, que a receita nominal que lhe corresponde, não é, de todo, irrelevante.

Como sabemos, uma das razões invocadas, na altura, para a extinção do Imposto Sucessório, baseou-se no reduzido montante da sua receita, atentos os baixíssimos valores matriciais da propriedade imobiliária, nos quais, por regra, assentava o valor formal dos acervos transmitidos. O problema, hoje, encontra-se em grande medida ultrapassado, pois se é certo que no tocante à propriedade rústica nada foi alterado, o mesmo não se pode dizer da propriedade urbana, cuja avaliação geral ficou concluída no ano de 2012, pelo que a reintrodução do referido imposto, mesmo com taxas moderadas e alguns níveis de isenção, conduziria, certamente, a valores de liquidação e cobrança bem diferentes do que anteriormente se verificava.

Sendo certo que o lançamento de um novo imposto é sempre passível de aceso debate político e forte resistência por parte dos sujeitos passivos, a nossa proposta em erigi-lo como imposto exclusivamente municipal, como já antes demos conta, visa, precisamente, para além de reforçar as receitas municipais, amainar as previsíveis resistências ao seu lançamento, que seriam maiores para um imposto estadual. Assim, parecer-nos-ia bem, atento esse objetivo, a sua eventual consignação a determinados fins de carácter social, como, por exemplo, a construção, recuperação e manutenção de equipamentos sociais e educativos e a atribuição de prestações e apoios sociais aos mais frágeis, desprotegidos e carenciados.

De igual modo se justificaria, em nosso parecer, a reavaliação geral da propriedade rústica imobiliária, com vista à atualização dos valores do IMI, tal como aconteceu com o imobiliário urbano. E também neste caso, julgamos que teria cabimento, como já anteriormente

¹⁵⁰ -CANOTILHO, J.J.GOMES e MOREIRA, VITAL em anotação ao primitivo artº 107º da CRP (Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra Editora, 1984), referia que: “A contribuição das heranças (e, em geral, das aquisições patrimoniais gratuitas) através do *imposto sobre sucessões e doações* é, em teoria, um dos instrumentos mais vocacionados para a diminuição dos privilégios de fortuna herdados”. Sendo um imposto progressivo, acrescentavam os mesmos autores, o mesmo visava não tanto «contribuir para a igualdade entre os cidadãos, mas sim para atenuar o aumento das desigualdades». Itálico, aspas e parenteses no original.

¹⁵¹ -VALDEZ, VASCO – Autonomia Tributária dos Municípios, op. cit. p. 194.

deixamos dito, a consignação da respetiva receita a finalidades de proteção civil no âmbito da preservação da floresta.

Cremos, todavia, que para obter resultados palpáveis, pelo menos numa primeira fase, a solução passaria por um aumento proporcional dos atuais valores patrimoniais, o que atentos os reduzidos montantes das respetivas inscrições matriciais, não nos escandalizaria que fossem elevados para o dobro ou mesmo o triplo do atual¹⁵². Uma tal alteração das bases de incidência, independentemente das reações adversas geradas, poderia constituir um desincentivo à manutenção dos prédios em situação de abandono, “forçando” os proprietários à sua exploração, de modo a compensar os custos associados aos tributos, ou a proceder à sua venda ou a qualquer outra forma de alienação ou cedência, a quem pretendesse investir e constituir propriedades com dimensão bastante para uma exploração agrícola, silvícola ou pecuária economicamente rentável. Para além de um tal efeito, a medida repercutir-se-ia também favoravelmente, no âmbito da matéria coletável a considerar para efeitos da eventual tributação sucessória.

Trata-se, sem dúvida, de uma operação complexa e particularmente onerosa, apesar das tecnologias de georreferenciação atualmente disponíveis poderem dar uma boa ajuda. Ainda assim, surgirão problemas particularmente complexos, radicados no massivo abandono da terra nas últimas décadas, com especial destaque para as áreas de floresta e para as inerentes dificuldades de muitos dos atuais proprietários identificarem a concreta localização dos seus prédios.

Muitas seriam, também, as dificuldades e as resistências de ordem sentimental de uma tal empresa, pois temos consciência do que significa o rincão natal para muita gente, as memórias que transporta e os sentimentos que gera. Porém, é um caminho que se faz caminhando. Impõem-se dar os primeiros passos. Entendemos nós.

¹⁵² - Quando da última reforma dos Impostos sobre o património, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, foram fixados diversos coeficientes de atualização de valor para a propriedade imobiliária urbana, em função do seu estatuto jurídico ou afetação económica. Julgamos que, com as devidas adaptações, poder-se-iam seguir idênticos procedimentos no referente ao imobiliário rústico. Ver sobre esta temática:

PIRES, JOSÉ MARIA FERNANDES, *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*, Almedina, 2.ª Edição, Reimpressão, 2013 – pp 113 e segs e legislação aí citada.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- AMARAL, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo, Vol. 1, 4ª Edição, Coimbra. Coimbra, Almedina, 2015.
- BRANCO, Camilo Castelo – A Queda dum Anjo, Editora Planeta DeAgostini, SA, Lisboa, 2005.
- CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo (Notas Históricas), vol. 1, 10ª Edição, 4ª Reimpressão, Coimbra, Almedina 1990.
- CAETANO, Marcelo – História do Direito Português, Volume i – Fontes - Direito Público, 1140/1495 – Editorial Verbo, Lisboa, junho de 1981.
- CANOTLHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição da República Portuguesa anotada, 2ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1984;
- CATARINO, João Ricardo – Finanças Públicas e Direito Financeiro, 2ª Edição, Almedina, 2014.
- COUPERS, João – A ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA DO ESTADO. Estudo da Ciência da Administração Periférica do Estado, Lisboa: Editorial Notícias, 1994.
- FERREIRA, Menezes Capitão – JOÃO NINGUÉM – Soldado da Grande Guerra, com notas de enquadramento histórico de David Castão, Bertrand Editora, 1ª Edição, abril 2014.
- FRANCO, António L. de Sousa – Finanças Públicas e Direito Financeiro, volume I e II, 4ª Edição, 14ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012.
- FREITAS, Paulo A. Ribeiro de – A PÓVOA DE LANHOSO NO LIBERALISMO. O Administrador do Concelho na Revolução da Maria da Fonte, publicação da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso. Póvoa de Lanhoso, 2015.
- HERCULANO, Alexandre – História de Portugal, livro VIII (o concelho), Lisboa: Edição do Círculo de Leitores (As melhores obras de Alexandre Herculano), 1987.
- MAGALHÃES, Joaquim Romero – Concelhos e organização municipal na Época Moderna, Imprensa da Universidade de Coimbra, março de 2011.
- MATOSO, José – OBRAS COMPLETAS – IDENTIFICAÇÃO DE UM PSAÍS, Círculo de Leitores, volume 3.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição da República anotada, Coimbra: Coimbra Editora, 2007,

NABAIS, José Casalta – O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo, 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, agosto de 2015.

OLIVEIRA, António Cândido de – Direito das Autarquias Locais, Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

OLIVEIRA, César (Direção). Autores e Coordenadores: Primeira Parte, MONTEIRO, Nuno Gonçalo; Segunda Parte, OLIVEIRA, César. Colaboradores: CUNHA, Mafalda Soares da e outros – HISTÓRIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E DO PODER LOCAL (Dos Finais da Idade Média União Europeia), Círculo de Leitores, março de 1996.

PIRES, José Maria – Lições de Imposto sobre o património e do selo, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 2012.

QUEIRÓS, Eça – OS MAIAS, Edição Círculo de Leitores, 2005.

RAMOS, Rui (Coordenador), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, NUNO, Gonçalo Monteiro – HISTÓRIA DE PORTUGAL, 3ª Edição, Esfera dos Livros, fevereiro de 2010.

REBELO, Marta - 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências da Universidade do Minho – 2006 – Braga, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Edição do Governo Civil do Distrito de Braga, Braga.

RIBEIRO, João Sérgio – Estudos de Direito Fiscal da União Europeia (Tributação Direta). Edição (Sebenta) ELSA UMINHO – Escola de Direito da Universidade do Minho, julho de 2014.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira - Lições de Finanças Públicas, Coimbra Editora, 2ª Edição, 1984.

ROCHA, Joaquim Freitas da – Direito Financeiro Local (Finanças Locais), 2ª Edição, Coimbra Editora, dezembro de 2014.

ROCHA, Joaquim Freitas da – Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais. Contornos de um Enquadramento Jurídico-Normativo, in 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Ciclo de Conferências da Universidade do Minho – 2006 – Braga, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Edição do Governo Civil do Distrito de Braga, Braga.

ROCHA, Joaquim Freitas da, GOMES, Noel e SILVA, Hugo Flores da – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Coimbra Editora, novembro de 2012.

VALDEZ, Vasco – AUTONOMIA TRIBUTÁRIA dos MUNICÍPIOS – Uma Proposta para Portugal à luz da experiência Brasileira e Espanhola, Porto. Vida Económica, 2014.

XAVIER, Alberto – Manual de Direito Fiscal, Reimpressão, Lisboa 1981 Distribuição Livraria Almedina, Coimbra.

Revistas

CORREIA, Francisco José Alveirinho - Municípios financeiramente desequilibrados: alguns contributos justificativos, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 9, janeiro/março de 2016.

CARVALHO, João Baptista da Costa – Eficiência e saúde financeira dos municípios. Quais os melhores indicadores? in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 7, julho/setembro de 2015.

CURTO, Helena e DIAS, Álvaro – *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, nº 28, 3º Quadrimestre, 2011.

FERREIRA, Eduardo Paz e OLIVEIRA, Ana Perestrelo de - o Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias, in *Questões de Direito Local*, nº 1, janeiro/março de 2014.

MANIQUE, António Pedro – LIBERALISMO E FINANÇAS MUNICIPAIS. DA EXTINÇÃO DAS SISAS À PROLIFERAÇÃO DE TRIBUTOS CONCELHIOS. Penélope., *Fazer e Desfazer História (Revista de História e Ciências Sociais)*, nº 3, junho de 1989.

MOREIRA, Vital – Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental, in *Direito Regional e Local*, nº 3, julho/setembro de 2008.

MOREIRA, Vital – Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº4, outubro/dezembro de 2014, pp 117 a 122.

OLIVEIRA, António Cândido de – Quase 40 anos de democracia local: um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 3, julho/setembro de 2014.

ROCHA, Joaquim Freitas da e PINTO, Ana Moura –As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 23, abril junho de 2014, pp 43 67.

ROCHA, Joaquim Freitas da – A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976: velhas dúvidas e novos desafios. In *Questões Atuais de Direito Local*, nº 3, julho/setembro de 2014.

SILVA, Suzana Tavares da e SANTOS, Maria Costa – O Fundo de Apoio Municipal: algumas considerações, in *Questões Atuais de Direito Local*, nº 4, outubro/dezembro de 2014.

Sites

COELHO, José Abílio – “Reações dos contribuintes com os expostos”. O caso do município de Póvoa de Lanhoso (1837-1857). Título da comunicação apresentada no Seminário Internacional - “Do silêncio à ribalta”: os resgatados das margens da história (séculos XVI-XIX), realizado na Universidade do Minho, em 28 e 29 de Maio de 2015, disponível em <http://docslide.com.br/documents/reacoes-dos-contribuintes-as-despesas-com-os-expostos-o-caso-do-municipio.html>.

CARVALHO, JOÃO BAPTISTA DA COSTA, FERNANDES, MARIA JOSÉ DA SILVA, CAMÕES, PEDRO JORGE SOBRAL e JORGE, SUSANA MARGARIDA FAUSTINO, com a colaboração de TEIXEIRA, ANA e ABREU, ANA RITA e sob a coordenação de FERREIRA, ROBERTO, disponível em <https://www.occ.pt/news/aMp2015.pdf>.